LES

INSTITUTIONS D'EXPANSION COMMERCIALE

en tenant compte plus spécialement

DE LA SUISSE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHATEL
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PAR

AUGUSTE JACOBY
LICENCIÉ ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

NEUCHATEL
IMPRIMERIE ATTINGER FRÈRES
1918

LES INSTITUTIONS D'EXPANSION COMMERCIALE

EN TENANT COMPTE PLUS SPÉCIALEMENT DE LA SUISSE

La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel, Section des Sciences commerciales, sur le rapport de M. le prof. G. Paillard, autorise la publication de la présente thèse de M. Jacoby sur Les Institutions d'expansion commerciale ; *elle ne donne ni approbation ni improbation aux opinions émises, ces opinions devant être considérées comme propres à l'auteur.*

Neuchâtel, le 20 mai 1918.

Le Doyen de la Faculté de Droit :
F.-H. MENTHA.

LES
INSTITUTIONS D'EXPANSION COMMERCIALE

en tenant compte plus spécialement

DE LA SUISSE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHATEL
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

PAR

AUGUSTE JACOBY

LICENCIÉ ÈS SCIENCES COMMERCIALES ET ÉCONOMIQUES

NEUCHATEL

IMPRIMERIE ATTINGER FRÈRES

1918

REMERCIEMENTS

Je me fais un devoir d'exprimer ici même à MM. les professeurs G. Paillard et P.-E. Bonjour ma vive reconnaissance pour l'intérêt avec lequel ils ont suivi mes études et pour les excellents conseils qu'ils ont bien voulu me donner.

L'AUTEUR.



INTRODUCTION

La Suisse, notre petit pays de montagnes, sans accès à la mer, n'était aucunement prédestinée à devenir une nation industrielle. La pauvreté de son sous-sol la condamnait, semble-t-il, à s'en tenir à l'agriculture et à l'élevage. Encore ses habitants devaient-ils se contenter de peu, ce qui fut l'une des causes des fortes émigrations auxquelles l'histoire a assisté.

L'agriculture suisse est une exploitation patriarcale jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle. Tandis que le Pays de Vaud, le Plateau bernois, l'Argovie, Lucerne, Soleure pouvaient à peu près vivre, bon an, mal an, des produits de leur sol, les contrées moins hospitalières ne satisfaisaient plus aux exigences de leurs habitants. Ceux-ci durent chercher des occupations accessoires les plus diverses pour balancer le déficit toujours plus grand de la terre.

Les persécutions religieuses du XVI[e] siècle amenèrent en Suisse les réformés de Locarno (1555), les protestants des Pays-Bas (de 1560 à 1580) et de nombreux huguenots français. Ces réfugiés vinrent dans notre pays soit directement, soit après avoir séjourné dans le Palatinat et l'Alsace qu'ils abandonnèrent pendant la guerre de Trente ans. Ils s'établirent principalement à Genève, Zurich et Bâle et contribuèrent grandement à la transformation et au développement économique de la Suisse. Sans parler de certains progrès financiers et commerciaux, ils réorganisèrent, en particulier, l'industrie de la soie à Zurich, une des principales occupations accessoires adoptées par nos paysans, et l'introduisirent à Bâle. L'horlogerie fut apportée à Genève par un huguenot.

Cette immigration de réfugiés pour cause de religion augmenta encore d'importance par la neutralité de la Suisse au cours de la guerre de Trente ans et par la paix de Westphalie (1648) qui consacra notre indé-

pendance. Les guerres dévastatrices du Palatinat sous Louis XIV et surtout la révocation de l'Édit de Nantes (1685) chassèrent en Suisse une foule de huguenots.

Toutefois, la filature et le tissage de la soie sur les bords du lac de Zurich, la broderie à la main dans le Toggenburg et dans l'Appenzell, le tissage des toiles de coton dans les cantons de Glaris et de Schwyz, les toiles d'indienne et la dentelle aux fuseaux dans la Principauté de Neuchâtel, enfin l'horlogerie dans tout le Jura, sont des exploitations patriarcales, subordonnées à l'agriculture qui demeure l'occupation principale des habitants. C'est là un grandiose exemple de l'adaptation humaine aux conditions géographiques et de climat imposées par la nature.

La matière première venait d'Italie, principalement pour les industries textiles, de France et d'Angleterre. L'échange se faisait en grande partie aux foires de Leipzig, Francfort, Lyon, Beaucaire, et nos gros clients ont toujours été la France et l'Angleterre.

Ces industries domestiques produisent des articles de luxe, dans le prix de revient desquels la matière première et surtout la main d'œuvre entrent presque exclusivement en ligne de compte. Et par main d'œuvre il faut entendre le travail manuel: la broderie aux fuseaux et au tambour, le délicat mécanisme d'une montre, le tissage d'étoffes de soie et de coton au moyen du métier à bras. C'est le travail et la matière qu'on paie en achetant de tels produits; les frais de transport sont insignifiants dans le total du prix de revient. Tous ces articles sont destinés à l'exportation.

A ces industries importées par les réfugiés sont venus s'ajouter à la fin du XVIIIe siècle, le tressage de la paille dans le canton d'Argovie, puis l'industrie des machines à Zurich, Rutti, Winterthour, à cause de la concurrence des cotons anglais fabriqués à la machine.

La déchéance du Blocus continental, à la chute de Napoléon Ier, entraîna de graves difficultés pour nos industries d'exportation; elles furent heureusement surmontées par les améliorations apportées aux procédés techniques et par la concentration des entreprises qui a continué pendant tout le XIXe siècle. L'habileté professionnelle de nos populations, due à la spécialisation industrielle qui s'est marquée dès le début, leur assurait une supériorité de qualité indiscutable, et qui nous a valu l'importance qu'en général on attache encore de nos jours, dans le monde entier, aux articles de provenance suisse. Notre pays est apparu sur le marché mondial actuel dans des conditions tout à fait privilégiées.

Une série d'années maigres, sous la Restauration, obligea le paysan suisse à choisir entre l'une ou l'autre des deux activités qu'il menait de front. De là, la création de comptoirs, puis leur transformation en ate-

liers, en fabriques, en centres industriels, d'une part, et la spécialisation de l'agriculture, d'autre part. Cette évolution s'est produite au cours du siècle dernier sous l'influence des deux grands facteurs qui le caractérisent : le machinisme et le capital.

L'agriculture survit dans sa branche la plus rémunératrice : l'élevage du bétail et la production laitière. Tout en se spécialisant, elle a subi l'influence de l'industrialisation et de la concentration. Elle a donné naissance à plusieurs industries dérivées, dont les principales sont la fabrication du fromage, les chocolats, le lait condensé et les conserves alimentaires. Elle entre ainsi pour un chiffre important dans le montant total de nos exportations, 200 millions de francs environ pour 1913, soit le 14 %.

Le développement de nos industries domestiques, au cours du siècle dernier, est des plus intéressants à suivre. C'est à elles qu'on s'adresse de toutes parts pour se procurer de quoi vivre. Puis l'ancien comptoir, qui se chargeait primitivement de la vente des produits, comme aussi de la fourniture de la matière première, se transforme en atelier, en usine. Le machinisme tue peu à peu le travail à domicile qui ne subsiste que dans quelques rares cas. Nous avons alors assisté à la dépopulation des campagnes à laquelle on a essayé de parer, mais sans grand succès.

Si par la vapeur et l'électricité, les anciennes industries suisses se sont complètement transformées, il n'y a pas eu, comme dans la plupart des autres pays, de concentration sur les lieux de production de la matière première, pour la simple raison que celle-ci nous est fournie dans sa presque totalité par l'étranger.

La seconde moitié du XIXe siècle a vu naître en Suisse de nouvelles industries : la fabrication des produits chimiques, des instruments de chirurgie et de précision, des chaussures, des tricots, de la bière, du tabac, puis toute une série d'industries plus ou moins importantes qui utilisent la force motrice hydraulique : la fabrication de la pâte de bois, du ciment, et plus récemment de l'aluminium, du carbure de calcium, du chlorate de potasse, du ferrosilicium, etc. Ces industries se sont développées dans le giron de la renommée acquise par tous les produits suisses.

Il s'agit encore et toujours d'articles dans lesquels la main d'œuvre, le travail, soit manuel, soit des machines, détermine au moins le tiers, si ce n'est la moitié ou les deux tiers du prix de revient. D'après M. T. Geering, la valeur du travail dans les principaux produits de l'industrie suisse représente en % de la valeur déclarée à l'exportation :[1]

[1] D'après Geering et Hotz. *Wirtschaftskunde der Schweiz*. Zurich 1910, page 94.

Broderie	70 %
Industrie des couleurs	65 %
Horlogerie	55 %
Machines	50 %
Cotonnades	50 %
Étoffes de soie	35 %
Fils de coton	32 %
Schappe	25 %
Fils de soie	20 %

La matière première et les frais d'exploitation font le reste.

Une autre caractéristique est que les produits fabriqués sont en général des objets de grande valeur par rapport à leur poids, exemple : les montres, les broderies, les soieries, de telle sorte que les frais de transport ne comptent presque pas. En Suisse, le quintal exporté vaut en moyenne fr. 155 —, tandis qu'en France, il est évalué fr. 33.—, en Allemagne 12 marks, en Belgique fr. 11 —, en Autriche 10 couronnes.

Cette forte spécialisation de nos industries dans les articles de luxe et de qualité présente des avantages, mais aussi de graves inconvénients. Si elle nous permet de lutter avec succès contre la concurrence des autres puissances sur le marché mondial, elle nous a mis dans une complète dépendance de l'étranger. Celui-ci est à la fois notre fournisseur et notre client. Il nous fournit d'abord presque toute la matière première dont nous avons besoin, puis de nombreux produits à demi-ouvrés que nous terminons, enfin de quoi nous nourrir, satisfaire au déficit croissant de notre agriculture, et souvent encore de quoi travailler, c'est-à-dire la houille. L'étranger est notre client, c'est lui qui absorbe la presque totalité de notre production et c'est pour lui qu'on a bâti les palaces et multiplié les chemins de fer de montagne. Une semblable situation est un danger en temps de crise ; nous l'avons particulièrement ressenti au cours de la guerre actuelle.

Le commerce extérieur de la Suisse tient ainsi une place tout à fait remarquable dans le total du mouvement mondial. Notre pays vient en troisième rang pour le commerce par tête d'habitant, immédiatement après la Hollande et la Belgique qui le dépassent sensiblement parce que ces États ne font pas la distinction entre le commerce général et le commerce spécial dans leurs statistiques. Par les chiffres absolus nous nous classons également en très bon rang. Notre commerce extérieur, en 1913, se montait à 3,295,700,000 fr., dont 1,919,300,000 fr. pour l'importation et 1,376,400,000 fr. pour l'exportation.

Les matières premières pour nos industries constituent le 36 à 40 %

de nos importations totales, les substances alimentaires 27 à 30 % et les objets fabriqués 31 à 33 %. A l'exportation, les objets fabriqués forment près des trois quarts du total, tandis que les deux autres groupes de marchandises se partagent le dernier quart à proportions à peu près égales. Dans les produits fabriqués, la première place est tenue par la broderie, 210 millions, puis viennent ensuite l'horlogerie, 183 millions, les soieries, 113 millions, et les machines, 97 millions.

Si les importations ont augmenté d'année en année, les exportations ont aussi poursuivi une marche ascendante. De 658 millions en 1892, elles se sont élevées à 1,376 millions en 1913, ce qui représente une augmentation de 109 %. Nous sommes pourtant obligés de reconnaître que les exportations suisses ne progressent pas aussi rapidement que celles d'autres pays. L'augmentation des exportations a été la suivante de 1890 à 1913 pour les principaux pays industriels : Autriche-Hongrie 179 %, France 184 %, Suisse 194 %, Angleterre 201 %, Russie 202 %, Belgique, 254 %, Italie 260 %, Hollande 286 %, États-Unis 292 %, Allemagne 303 %.

Comme principal débouché de l'industrie suisse, il faut citer en première ligne l'Angleterre et ses colonies dont les marchés ont été, à peu d'exception près, ouverts au trafic international en vertu du libre échange. Nous vendons aux Anglais pour 310 millions, principalement des soieries, des broderies, des montres, du lait condensé et du chocolat. L'Allemagne vient en second rang avec un total de 306 millions. Il est à remarquer cependant que la progression des exportations ne s'étend pas à l'Allemagne. Celle-ci a augmenté de 1906 à 1911 ses importations de 100 millions, tandis que l'exportation suisse en Allemagne est demeurée presque stationnaire. Les États-Unis et la France viennent ensuite.

Remarquons encore que les quatre pays limitrophes absorbent à peu près la moitié de nos exportations totales ; l'Europe entière en prend les $^3/_4$, et si l'on ajoute les États-Unis, nous atteignons le 87 %. Il n'y a donc que le 13 % environ qui prenne le chemin de l'Amérique latine, de l'Afrique, de l'Asie et de l'Océanie. Les pays d'avenir (l'Argentine, le Canada, l'Australie) deviennent des clients toujours meilleurs et nos exportations s'accroissent d'une façon réjouissante. Il devrait en être de même d'autres contrées peu ouvertes au commerce suisse, l'Amérique latine, l'Extrême Orient. Pourquoi l'industrie suisse n'exporte-t-elle que pour la bagatelle de 7 millions en Chine, pour 9 millions seulement au Japon et pour une quinzaine de millions dans l'immense continent africain ? Les forces d'acquisition de ces contrées sont-elles si réduites ? Les succès qu'y remportent les industries d'autres pays montrent que nous pourrions obtenir de meilleurs résultats. Même en Europe, la Russie et

les pays balkaniques peuvent encore devenir des marchés plus importants pour l'industrie suisse. Les statistiques suivantes permettent de se rendre compte de la répartition de nos exportations, de leur accroissement en général, et dans les principaux pays neufs, au cours des vingt-cinq dernières années. Les $^0/_0$ du deuxième tableau, bien que fort réjouissants, sont sensiblement inférieurs à ceux concernant les exportations allemandes dans ces contrées.

Exportations suisses en millions de francs dans :

	1892	1913	Moyenne annuelle de 1909-1913	Augmentation de 1892 à cette moyenne sommes	$^0/_0$
les quatre pays frontières .	348	614,3	581,9	234	67
les autres d'Europe . . .	57	176,2	149,2	92	161
la Grande-Bretagne . . .	117	236,1	212,2	95	82
les Colonies britanniques .	18	73,9	60,5	43	239
les Etats-Unis	76	136,4	140,9	65	86
l'Amérique centrale et latine	21	78,6	66,1	45	219
l'Afrique et l'Asie. . . .	18	53,1	40,8	23	128
et plus spécialement en :					
Russie et Sibérie	13,3	58,7	46,1	32,8	246
Chine et Japon	7,0	16,2	12,6	5,6	80
Afrique du Sud	0,6	2,7	1,7	1,1	183
Argentine	4,7	29,9	27,4	22,7	483
Amérique centrale . . .	4,8	15,1	11,5	6,7	140
Canada.	1,6	31,0	25,5	23,9	1494
Egypte	1,7	6,5	6,0	4,3	253
Australie	2,0	14,5	11,8	9,8	490

Les conditions d'existence et d'expansion du commerce d'exportation suisse sont de nature si spéciale qu'une comparaison avec d'autres puissances commerciales est risquée. Nulle part ailleurs la question du commerce extérieur n'est, à un degré aussi accentué, une question de population. Tant que notre peuple s'est suffi à lui-même, nous n'importions, nous n'exportions presque pas. Mais le jour où, par l'augmentation de sa population et par l'abandon de l'agriculture pour l'industrie plus rémunératrice, il a dû faire appel à l'étranger pour se nourrir, ses importations ont déterminé, par le jeu de la loi économique de la balance du commerce des exportations correspondantes.

La Belgique, que l'on compare volontiers à la Suisse, parce que, petites toutes les deux, elles semblent avoir les mêmes difficultés à vaincre, a

porté son commerce d'exportation à 3,700 millions, soit plus de la moitié de celui de la France (6,200 millions). Mais cet essor tient en grande partie à la richesse du sous-sol et à la situation géographique du pays, au bord de la mer, à l'embouchure d'un grand fleuve navigable.

Dans quelques cas spéciaux, le fait d'être un petit État, sans visée coloniale, peut nous être avantageux, mais en général la situation privilégiée qu'acquièrent certaines grandes puissances dans les pays d'outre mer ou d'Extrême Orient constitue un obstacle de plus à vaincre. La lutte devient alors plus difficile et presque impossible est la conquête de nouveaux débouchés dans ces contrées.

Sous l'ancienne Confédération d'États, le régime d'avant 1848, les cantons ne se sont guère occupés du commerce d'exportation. Il fut abandonné à l'initiative privée qui, il faut le relever, a déployé une énergie, une ténacité et un esprit de suite remarquables. Le fabricant s'efforce d'écouler ses produits par l'intermédiaire de connaissances, de Suisses établis à l'étranger. Les qualités supérieures de ses articles sont la cause du succès de ses efforts. La Diète fédérale s'est bien occupée à plusieurs reprises, tant sous l'ancien régime que sous le Pacte de 1815, des intérêts économiques des commerçants suisses, mais sans efficacité. Certaines missions, à caractère plus politique que commercial, sont restées célèbres, non point par leurs résultats, mais par les péripéties du voyage.

La centralisation opérée en 1848, qui établit un pouvoir central effectif, est le point de départ de l'intervention permanente de l'État dans une foule de domaines, y compris le commerce. La Constitution fédérale précise dans son deuxième article que la Confédération a pour but d'accroître la prospérité commune des Confédérés. Du moment que l'immense majorité du peuple suisse attend, directement ou indirectement, son pain quotidien de l'industrie qui est à la base de notre commerce d'exportation, l'État s'est vu contraint d'intervenir de diverses manières afin de l'organiser et de la protéger.

. La fonction exacte de l'État est un chapitre inépuisable; il ne m'appartient pas d'en faire l'étude ici, mais il faut relever toutefois que son intervention en matière économique est admise actuellement et que la vieille doctrine « laisser faire, laisser passer » a souffert bien des exceptions depuis un siècle. Le fait que la Suisse est une fédération d'États plus ou moins souverains et des plus disparates, complique passablement les applications pratiques de l'aide de l'État.

Dans une brochure parue à l'occasion de l'Exposition nationale de 1914,[1]

[1] R. Studler. *Hülfsmittel für den schweizerischen Export.* Berne 1914, p. 9 et ss.

M. R. Studler, de Berne, développe ce chapitre et se montre très centralisateur. Il y a, je crois, un juste milieu à observer, et il ne faut pas aller jusqu'à proclamer, comme lui, que l'unification du droit civil, en Suisse, doit marquer le point de départ d'une nouvelle ère de prospérité. Cependant la garantie d'une juridiction et d'une organisation judiciaire est le fondement de la prospérité d'une nation. Elle donnera de l'impulsion à l'esprit d'initiative de ses habitants et sera la base du crédit et de la confiance de l'étranger.

Peu de pays ont poussé si loin que la Suisse les restrictions de tous genres, après avoir proclamé la liberté de commerce et d'industrie dans leur constitution. Les difficultés créées par notre législation sociale, qui est plus rigoureuse que partout ailleurs, ne sont pas pour compenser le manque de matière première, ni celui de forces motrices à bon marché dont nous souffrons. Les lois ne doivent pas entraver les possibilités de concurrence, encore moins rendre celle-ci impossible. Notre nouvelle loi fédérale sur les fabriques, interdisant le travail de nuit et réglementant strictement le travail de jour, nous met dans un état d'infériorité manifeste vis-à-vis de nos concurrents. « Der Weltmarkt richtet sich nicht nach dem schweizerischen Fabrikgesetz ! » remarque très justement M. J. Steiger, de Berne. [1] Même à l'étranger, on se rend compte de notre situation désavantageuse, témoin le passage suivant tiré d'un article de l'*Exportation belge*, de mai 1913 : « L'industrie helvétique pourrait augmenter sa capacité de concurrence, si, dans les moments de presse, l'État lui facilitait l'observation des délais de livraison en lui accordant plus largement des autorisations de travailler en dehors des prescriptions légales ».

De libre échangiste qu'elle était au lendemain de 1848, la politique douanière de la Suisse est devenue nettement protectionniste. Un petit pays, comme le nôtre, sans « hinterland » économique à conserver à la production nationale, et dont les industries se sont spécialisées dans les articles de luxe et de qualité pour l'exportation, a tout avantage à voir les frontières des autres États, ses clients, grandes ouvertes, et la plus grande liberté régner dans le commerce international. La politique douanière mondiale ayant passé au protectionnisme et au régime des traités avec concessions réciproques, notre pays a dû forcément suivre, ne fût-ce que pour pouvoir négocier avec l'étranger et offrir des réductions de tarifs en échange de celles qui nous sont indispensables pour exporter nos produits. En outre, les besoins grandissants du ménage fédéral, dont les recettes douanières sont le revenu principal, et les ten-

[1] J. Steiger, *Die schweizerische Industrie auf dem Weltmarkt.* Genève 1913, p. 6.

dances protectionnistes qui se manifestaient dans certains milieux agricoles et industriels ont facilité l'adoption par le peuple suisse d'un tarif protecteur en 1884, revu et augmenté par trois fois depuis, en 1887, 1891 et 1902. Ce nouveau régime nous a donc plutôt été imposé par les circonstances, car le libéralisme d'avant 1884 a été une période de développement intense de nos industries, et ses bienfaits surpassaient de beaucoup ses inconvénients.

La politique douanière de la Suisse est devenue double : d'une part, les paysans, qui participent aussi aux exportations et, d'autre part, les industries, dont les intérêts sont souvent opposés à ceux de l'agriculture. On peut dire, en considérant le développement de l'industrie comme celui de l'agriculture au cours des deux décades qui précèdent la guerre, que la politique suivie a été la bonne. Mais l'État doit se montrer extrêmement prudent ; les industries ne peuvent pas tout supporter en matière de douane. C'est à bon escient que notre Constitution fédérale prescrit que les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture doivent, de même que les objets nécessaires à la vie, être taxées aussi bas que possible. L'observation de cette règle est pour la Suisse une condition essentielle de sa prospérité — et l'on pourrait dire de son existence — car notre pays doit exporter pour vivre, et il ne peut exporter que s'il produit à bon marché, or, pour produire à bon marché, il faut vivre à bon marché. C'est en se conformant à ces principes que la Suisse, après sa transformation politique du milieu du siècle dernier, a créé sa puissance industrielle au centre d'une Europe foncièrement protectionniste et répandu ses produits dans le monde entier.

Si la Suisse est à la tête des nations civilisées pour un grand nombre d'institutions d'utilité publique, il est pourtant un domaine où nous sommes très en retard, celui qui concerne la protection de nos intérêts économiques à l'étranger. Je viens de caractériser dans ses grandes lignes notre économie nationale. Celle-ci repose presque entièrement sur nos industries d'exportation ; l'intérêt que présente le marché mondial pour nos autorités, nos industriels, nos commerçants — pour tout le pays — est donc considérable. Il semblerait, à en juger par la situation que nous avons acquise sur ce marché, que nous sommes supérieurement organisés pour assurer à notre commerce d'exportation une protection efficace et un service de renseignements de premier ordre. Il n'en est rien !

Tandis que partout ailleurs l'État intervenait en faveur du commerce extérieur en créant ou appuyant financièrement et moralement de vastes institutions d'expansion commerciale et en maintenant sa représentation officielle à la hauteur de sa tâche, la Suisse a abandonné l'initiative pri-

vée à elle-même. Les quelques postes diplomatiques que la Confédération entretient tant bien que mal sont nés plus de nécessités politiques et de courtoisie que de considérations économiques. Quant à notre représentation consulaire, elle est confiée à une centaine de consuls honoraires qui sont plutôt les représentants officiels du Conseil fédéral auprès des nombreux Suisses établis à l'étranger que des agents d'expansion commerciale. C'est tout ou peu s'en faut! Il y eut bien quelques timides essais de renforcer ici ou là le service d'imformations par un consul de carrière ou par une agence commerciale dont les résultats furent limités à l'étroitesse de leur conception. La crise économique qui suivit la guerre franco-allemande (1873-1888) a passé sans doter notre pays d'institutions semblables à celles que nos voisins érigeaient pour protéger et renseigner leur commerce extérieur en péril. Comme souvent, les Confédérés ont beaucoup discuté sur le sujet et, en fin de compte, n'ont rien fait. Les principaux intéressés, nos commerçants et nos industriels, se sont jusqu'ici déclarés, dans leur majorité, satisfaits de la représentation existante. Aussi les propositions de réorganiser nos moyens d'action et de protection, et de faire appel à de nouvelles énergies, consuls de carrière, attachés et agents commerciaux, chambres de commerce à l'étranger, pour renforcer le service des renseignements, sont demeurées lettre morte.

Les temps ont changé. La guerre mondiale a enfin fait ressortir la déplorable insuffisance de notre représentation économique à l'étranger et de notre service d'informations, et il semble que l'unanimité des intéressés est près de se réaliser en faveur de mesures plus rationnelles pour la défense des intérêts suisses. Dans les pages qui vont suivre, je me propose d'étudier les diverses institutions d'expansion commerciale qui s'offrent au choix de nos autorités fédérales et d'en examiner les avantages et les inconvénients en me plaçant au point de vue suisse.

PREMIÈRE PARTIE

La représentation consulaire.

CHAPITRE PREMIER

Historique et représentation actuelle.

La question plus spéciale de savoir si l'État doit ou ne doit pas intervenir dans la protection des intérêts économiques de ses ressortissants à l'étranger ne se pose plus que comme un problème d'ordre théorique. En fait, il a été résolu par l'affirmative dans tous les pays, et depuis un siècle cette tendance s'est fortement accentuée.

Le jour où elles ont adjoint aux fonctions administratives des consuls, la représentation de nos intérêts économiques à l'étranger, nos autorités ont admis cette intervention. Si, dans d'autres pays, ces nouvelles fonctions ont été accueillies avec reconnaissance par le commerce en général, en Suisse, la question de principe même a été très discutée et souvent remise à l'ordre du jour. A plus forte raison, toute proposition tendant à développer cette représentation dans un sens ou dans un autre rencontre une opposition qui, jusqu'à présent, a presque toujours eu le dernier mot. « Endlose Discussion fördern ein Problem, mag es noch so wichtig sein, nicht; sie genügen im Gegenteil oft, um beim Volke eine Misstimmung hervorzurufen »,[1] constate M. C. Benziger dans son récent article paru dans *Wissen und Leben*.

Il faut aussi remarquer que la Suisse a poursuivi, dans ce domaine encore plus que dans d'autres, une politique d'opportunité, créée au fur et à mesure des besoins. « Eine planmässige Exportförderung ist in der Schweiz so gut wie unbekannt » [2] s'écrie le Dr P. H. Schmidt, de Saint-

[1] C. Benziger. *Unsere auswärtige Vertretung und ihre Kritiker*, article de *Wissen und Leben*, X. Jhg. 13. Heft, 1er avril 1917, p. 3.

[2] P. H. Schmidt. *Die schweizerischen Industrien im internationalen Konkurrenzkampf*. Zurich 1912, p. 188.

Gall, et il attribue cette lacune au fait que la séparation entre la production et le commerce d'exportation est très peu accentuée; la plupart des fabriques entreprennent elles-mêmes la vente de leurs produits à l'étranger. Il ajoute: « Was die schweizerischen Fabrikate in alle Welt brachte, ist in den meisten Fällen ihre Qualität und Sonderart, sowie die energische Exporttätigkeit der einzelnen Fabrikanten. Es ist von besonderem Reiz zu verfolgen mit welcher Tatkraft die verschiedenen Industrien bedrängt von den Nöten des Konkurrenzkampfes sich mit wechselnden Bedürfnissen des Markes anpassen, wie sie einen Artikel nach dem andern aufnehmen, wie sie aus einem Absatzgebiet vertrieben, sich neue Ländern erobern und den Proben, die an ihre Energie und ihre Geschmeidigkeit gestellt werden, standhalten. »

Notre commerce d'exportation est tout entier entre les mains d'une petite aristocratie financière et industrielle qui a conquis sa place au soleil par ses propres moyens à une époque où il n'était pas encore question de l'appui de l'État dans le commerce extérieur. Il s'agit, en particulier, des vieilles industries suisses qui se sont épanouies en un endroit déterminé souvent grâce à la persévérance et à l'énergie de plusieurs générations. Leur développement, au cours du siècle dernier, n'a pas atténué cette confiance en leurs propres forces et cet esprit d'initiative qui furent la cause de leurs premiers succès. Elles sont très jalouses de ce qui constitue leur conquête et sont restées nettement conservatrices en matière de politique économique. C'est dans ces milieux qu'il faut rechercher la source de la résistance passive qui a entravé, jusqu'à nos jours, toute intervention de l'État en faveur d'institutions d'expansion commerciale.

Comme ce sont une partie de ces vieilles entreprises florissantes qui ont donné le jour à notre grande industrie actuelle, cet individualisme économique est devenu plus puissant. Plutôt que de recourir à l'assistance de la Confédération pour faire face à la concurrence étrangère sur le marché mondial, nos industriels ont même, dans certains cas, préféré lier leur sort à celui de maisons similaires de grandes puissances, notamment de l'Allemagne. Au contraire, la protection qu'ils auraient obtenue de nos autorités fédérales se serait étendue à toute l'industrie suisse qui jouirait sans compensation de la situation acquise par quelques-uns, au prix de longs et coûteux efforts.

Notre commerce d'exportation a largement profité de la politique d'expansion coloniale que l'Europe a pratiquée durant le siècle dernier. La Suisse, restant en dehors de ce mouvement, il lui manquait un des principaux motifs qui ont poussé nos voisins à multiplier leurs représentants officiels dans les pays neufs. Il est, par conséquent, assez com-

préhensible que nos industries d'exportation soient entrées en rapport avec des institutions étrangères qui étaient à même de leur rendre les services qu'elles ne pouvaient attendre d'institutions nationales.

La Suisse, comme on le sait, s'en est tenue, à peu d'exceptions près, au système des consuls honoraires, tandis que les grands États qui nous entourent, et même de petits comme la Belgique, possèdent un grand nombre de consuls de carrière. Notre représentation économique à l'étranger est de ce fait inférieure sous beaucoup de rapports à celle de ces États ; nous avons beaucoup à faire pour rattraper le temps perdu en discussion. Autre est naturellement la question de savoir si nous devons chercher à le rattraper ou non ! Mais il est bon de constater la chose avant d'entreprendre l'étude de notre représentation extérieure.

Celle-ci est confiée en premier lieu à nos consuls, qui, d'après le *Handwörterbuch* de Reichesberg,[1] ont pour mission de veiller aux intérêts de politique commerciale du pays qui les envoie, ainsi qu'aux intérêts privés que leurs concitoyens peuvent avoir dans leur rayon consulaire. Un consul se distingue nettement en droit international d'un agent diplomatique. L'État qui le nomme demande à celui qui le reçoit de le reconnaître comme tel, rien de plus ; il est son représentant auprès des nationaux en terre étrangère, tandis que l'agent diplomatique est le représentant d'un État auprès d'un autre État. L'acte par lequel un État reconnaît chacun des consuls étrangers établis sur son territoire est l'exequatur, qui leur confère certains privilèges variant suivant les pays et les traités. En général, ils jouissent du droit d'arborer leurs pavillons et armoiries, de l'exemption des impôts directs personnels, de l'inviolabilité des bureaux et des archives, mais en aucun cas de la fiction d'exterritorialité.

A l'heure actuelle, le nombre de nos fonctionnaires consulaires s'élève à 116, dont 10 consuls généraux à Bruxelles, Athènes, Naples, Lisbonne, Buda-Pest, Belgrade, Montréal, Mexico, Valparaiso et Rio de Janeiro, 91 consuls, 12 vice-consuls et 3 secrétaires de consulat, 1 à Montréal et 2 à New-York. Outre ces 3 secrétaires, deux consuls seulement, ceux de Montréal et de Rio de Janeiro sont de carrière. Dans ce nombre ne sont pas compris nos 11 légations, à Paris, Vienne, Berlin, Rome, Washington, Londres, Pétrograd, Tokio, Buenos-Ayres, Madrid et La Haye. La Suisse entretient en outre une agence commerciale à Alexandrie d'Égypte ; une Chambre suisse de commerce, de nature exclusivement privée, réunit la plupart des commerçants suisses de Bruxelles. 52 con-

[1] *Handwörterbuch* de Reichesberg, II. Band, article : *Konsularwesen*, pp. 773 et ss.

sulats suisses se trouvent en Europe, 17 en Amérique du Nord, 31 en Amérique centrale et du sud, 5 en Australie, 3 en Afrique et 4 en Asie. C'est peu si l'on songe que 26 agents diplomatiques et 160 consulats, envoyés par 42 États, travaillent sur notre territoire. A titre de comparaison, voici une statistique dressée par M. C. Benziger, concernant une douzaine de petits États qui ont, presque tous, développé plus que nous leur représentation économique à l'étranger.[1]

	Consulats de carrière	Consulats honoraires	Attachés et Agents commerciaux	Chambres de commerce	Bureau consulaire
1. Belgique . .	34	562	—	—	1
2. Bulgarie . .	10	30	—	—	—
3. Danemark . .	16	500	5	—	1
4. Grèce . . .	20	310	—	3	1
5. Hollande . .	31	613	—	—	1
6. Norvège . .	21	636	3	3	1
7. Portugal . .	33	496	4	—	1
8. Roumanie . .	12	70	6	—	1
9. Suède . . .	20	558	2	4	1
10. Suisse . . .	2	111	1	1	—
11. Serbie . . .	3	70	—	—	—
12. Espagne . .	98	751	—	9	1

Comme nos relations extérieures sont principalement commerciales et de trafic, notre pays n'ayant pas de politique d'expansion ou d'alliance, de questions maritimes internationales à trancher, de colonies à défendre, il est clair que l'activité de nos agents diplomatiques est, dans sa presque totalité, de nature consulaire. Notre économie nationale tend à se transformer en économie universelle; les fonctions des consuls ainsi que celles des agents diplomatiques se concentrent de plus en plus sur les questions intéressant l'exportation surtout, et l'importation de marchandises.

Les consuls sont fort anciens; ils ont été établis de bonne heure pour les affaires de commerce et de navigation. Pour la Suisse, ils ont été primitivement créés en vue du maintien des relations entre les colonies suisses à l'étranger et la mère patrie. L'usage en est aujourd'hui général. Leur but est de protéger les nationaux, de veiller aux intérêts du commerce et de l'industrie de leur pays, et de fournir à leur gouvernement les documents qui peuvent être utiles à ces points de vue. En Orient, ils ont en outre, des attributions de justice et de police sur leurs nationaux. Leur organisation varie au gré des États, celle de la Suisse est la plus simple et la moins dispendieuse. Les consuls n'appartiennent à aucune

[1] C. Benziger, art. cité, p. 72.

classe des agents diplomatiques. Ils ne reçoivent pas de lettres de créance, mais un brevet de nomination, lequel doit être muni de l'exequatur de l'autorité du pays pour permettre l'exercice de leurs fonctions. Ils n'ont pas de mission politique, à moins qu'elle ne leur soit conférée in casu, par une instruction expresse. [1]

Les attributions de nos consuls ne furent, au début, nullement délimitées par un arrêté ou des instructions générales. Ils ont rempli leurs fonctions comme ils l'entendaient. Les instructions étaient données au fur et à mesure des besoins. En général, ils s'occupaient des réclamations des commerçants suisses et les protégeaient; ils intervenaient dans les négociations de traités de commerce. Ces « commissaires des relations commerciales de la République helvétique une et indivisible » (1798-1803) étaient établis de préférence dans les ports. Dès juillet 1800, ils s'occupent des passeports des Suisses voyageant à l'étranger. En septembre 1803, le Directoire prend un arrêté, accueilli par la Diète, disant que les consuls seuls existent en permanence; ils ont à pourvoir à leurs dépenses. Les nominations doivent tenir compte des vœux des populations. Ils sont placés sous la surveillance du Landammann de la Confédération qui doit veiller, en particulier, à ce qu'il ne soit pas fait d'abus et à la bonne réputation de la Suisse à l'étranger.

Un nouveau décret de la Diète, en août 1816, étend encore plus les obligations des consuls vis-à-vis des Suisses résidant dans la ville où ils sont établis. Seuls des Suisses peuvent être appelés à cette charge, ensuite de mauvaises expériences faites à Trieste; [2] le titre de consul général apparaît. Les consuls doivent faire rapport au Vorort de tous les événements et dispositions prises par le pays de leur résidence, intéressant le commerce suisse. Ils ne reçoivent ni traitement, ni indemnité de la Caisse fédérale, et doivent assistance gratuite aux Suisses sans fortune. Leur nomination appartient à la Diète sur présentation du Vorort. Ce n'est qu'en 1819 qu'il leur est accordé une indemnité fédérale ou cantonale chaque fois qu'ils ont une mission spéciale à remplir sur la demande du Vorort ou d'un gouvernement cantonal, ainsi que pour les frais occasionnés par les démarches en vue de l'obtention de l'exequatur. [3]

Sous le régime de 1848, l'ancien état de chose subsiste jusqu'au 1er mai 1851, jour où le premier *règlement fédéral pour les consuls* entra en

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1867, II, p. 316.

[2] Oscar Fischer. *Die Schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausseninteressen.* Berne 1909, p. 8.

[3] Pour la partie historique voir : la *Feuille fédérale suisse*, 1867, II, p. 300 et ss. O. Fischer. *Op. cit.* — Furrer. *Wörterbuch der Schweiz. Volkswirtschaft*, article : *Interessenvertretung der Schweiz im Auslande*, Bd II, p. 69 et ss. — R. de Weck. *La représentation diplomatique de la Suisse.* Fribourg, 1911.

vigueur.[1] Comme nouveaux devoirs, ce règlement exige des consuls la tenue de livres spéciaux et fixe des normes pour les émoluments que ceux-ci sont autorisés à toucher pour les actes officiels qu'ils passent. En 1861, un décret autorise un étranger à faire partie de notre corps consulaire.

En 1849, une motion demandait aux Chambres fédérales de transformer nos légations en simples consulats, par hostilité pour la diplomatie et par raisons d'économie. Le Conseil fédéral s'y est énergiquement opposé, car un consul, même général, ne peut entrer en relations directes avec le gouvernement du pays où il réside. Pour qu'il puisse le faire, il faut lui conférer le caractère diplomatique, et, dès ce moment, il n'est plus consul, il est agent diplomatique avec attributions consulaires. C'est le cas de tous nos ministres plénipotentiaires, qui ont tous un district consulaire à gérer. M. R. de Weck remarque très justement que si l'on remettait à des consuls les soins dévolus jusqu'ici à des agents diplomatiques, il faudrait renoncer à la gratuité des onctions consulaires, ceux ci étant incompatibles avec l'exercice d'une autre profession.[2]

A l'heure actuelle, notre organisation diplomatique et consulaire n'est régie que par des arrêtés fédéraux. Seuls les fonctionnaires consulaires sont soumis au *règlement du 26 mai 1875*, qui a remplacé celui de 1851 et qui est encore en vigueur aujourd'hui. Avec l'assentiment tacite des Chambres, il a force de loi. On a demandé de légiférer à ce sujet; en 1867, le Conseil fédéral a répondu négativement, et, malgré quelques tentatives ultérieures, on en est resté aux arrêtés. Une loi enlèverait beaucoup de la souplesse que doit posséder une telle institution. Comme le remarque très bien M. R. de Weck, l'ensemble de notre représentation constitue un fait, revêtu depuis nombre d'années d'un caractère de permanence incontestée et incontestable, et dont le principe est aujourd'hui accepté par tous les citoyens suisses.[3]

[1] *Recueil officiel des lois*, 1re série, Vol. II, pp. 285 et ss.
[2] R. de Weck. *Op. cit.*, p. 28.
[3] R. de Weck. *Op. cit.*, p. 72.

CHAPITRE II

Le règlement pour les fonctionnaires consulaires suisses, du 26 mai 1875.[1]

Le règlement de 1851 a été critiqué, dès le début de son application, comme incomplet ; il ne correspondait pas au développement de notre commerce extérieur. Une revision s'imposait ; elle fut l'objet de l'important message du Conseil fédéral du 28 juin 1867, [2] mais elle a été retardée par celle de la Constitution fédérale qui s'élaborait activement et dont il importait de connaître la teneur avant d'arrêter des dispositions définitives s'appliquant à une institution telle que notre représentation économique.

Il faut relever d'emblée que le nouveau règlement ne change rien aux bases fondamentales de l'organisation consulaire telle qu'elle résulte de l'évolution historique d'avant 1848 et du règlement de 1851. Nous en restons au système des consuls honoraires ; les quelques voix qui s'étaient élevées, dans les années précédentes, en faveur de réformes n'ont trouvé aucun écho dans les décisions du pouvoir exécutif.

Remarquons encore que le titre même du règlement est modifié. Il ne s'agit plus du règlement « pour les consuls », mais « pour les fonctionnaires consulaires », attendu qu'il s'applique également aux consuls généraux, aux consuls, aux vice-consuls, ainsi qu'aux agents diplomatiques dans l'exercice de leurs fonctions consulaires. « Dans les États où les consulats ne sont pas admis, ils portent le titre d'agents généraux ou d'agents de commerce » (art. 2).

[1] *Recueil officiel des lois*, nouvelle série, Vol. I, p. 492 et ss.
[2] *Feuille fédérale suisse*, 1867, II, p. 300 et ss.

L'article premier donne la définition : *Les fonctionnaires consulaires suisses sont des agents du Conseil fédéral, chargés de défendre les intérêts suisses dans les limites de leurs attributions, et servent d'intermédiaires entre le Conseil fédéral et les citoyens suisses établis dans leur arrondissement consulaire.* « Ils relèvent du Conseil fédéral » (art. 3). Pour les consuls, le fait n'a jamais été contesté, tandis qu'il fut très controversé au sujet des agents diplomatiques.[1]

La suite de l'article 3 dit que dans les pays où la Confédération a un agent diplomatique, celui-ci exerce, au nom du Conseil fédéral, la surveillance sur le personnel du corps consulaire. Il peut même être chargé de l'inspection des consulats, d'où résulte un principe de hiérarchie qui doit exister entre le corps diplomatique et le corps consulaire. Et l'article 4 complète cette organisation : « Dans les États où la Confédération n'a pas d'agent diplomatique, mais plusieurs consuls, l'un d'eux porte le titre de consul général et est revêtu, en cette qualité, des attributions dévolues par l'article précédent aux agents diplomatiques. Dans les grands États, la Confédération peut avoir, à côté des agents diplomatiques, des consuls généraux.

Les vice-consuls sont élevés par le règlement de 1875 au rang de fonctionnaires consulaires. Ils sont prévus par l'article 6, comme aides ou remplaçants des consuls, soit ceux qui siègent au même endroit que le consul, comme remplaçant, en cas d'absence, ou comme aide, en cas de besoin, et ceux qui résident dans une localité différente et qui ont les mêmes attributions que les consuls dont ils sont les représentants. La distinction existait déjà en fait avant 1875 au Brésil et aux États-Unis, mais le nouveau règlement l'a sanctionnée, et a unifié leur dénomination en laissant de côté le titre d'agent consulaire.

L'organisation intérieure de chaque consulat, en particulier le choix d'un chancelier, est du ressort du consul lui-même et fait l'objet des articles 7 et 8.

La nomination des fonctionnaires consulaires rentre dans les attributions du Conseil fédéral sur préavis du Département Politique qui, dit l'article 9, « doit mettre le Département des Chemins de fer et du Commerce, actuellement le Département de l'Économie publique, en mesure d'exprimer aussi son avis sur le choix des personnes qui sont proposées ». Les rapports entre le gouvernement d'un pays et ses représentants à l'étranger sont d'une nature toute spéciale ; ils se caractérisent, en particulier, par le fait que la confiance la plus absolue doit régner entre les deux parties. L'intervention d'une grande assemblée législative, acces-

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1877, IV, p. 1 et ss.

sible à des influences diverses, pourrait amener tout au moins la possibilité que le choix tombe sur des personnes ne possédant pas la confiance absolue du gouvernement. Conformément à ces idées, la nomination des représentants diplomatiques et consulaires, dans tous les États du monde, est entre les mains du pouvoir exécutif. La seule exception se trouve dans la constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord et encore elle est plus apparente que réelle. Pour les mêmes motifs, il faut repousser l'introduction d'une durée fixe pour les fonctions de nos représentants. La nature particulière des relations exige que le gouvernement les ait continuellement sous sa main, et ait conséquemment la faculté de leur retirer leurs fonctions officielles à un moment quelconque, s'il le juge nécessaire dans l'intérêt du service et du pays.[1]

Pour être consul, il faut être citoyen suisse, jouir de tous ses droits politiques et civils, être établi dans le pays où l'on est appelé à exercer les fonctions de consul, ou y élire domicile à cet effet. Mais, dans des circonstances particulières, un étranger peut être appelé aux fonctions sus-mentionnées.

Des devoirs et attributions des fonctionnaires consulaires, il faut exclure le mandat politique que peut avoir à remplir un consul général qui est en même temps agent diplomatique auprès du gouvernement du pays dans lequel il réside. Celui-ci découle alors du traité même qui institue ce caractère diplomatique.

Les attributions des consuls se rattachent à la défense des intérêts privés de leurs nationaux. Ces intérêts privés se divisent en deux grandes classes :

a) Les intérêts des nationaux en tant que *particuliers*, qui donnent lieu à une activité purement administrative. Elle est régie par les articles 27 à 47 du règlement de 1875, et constitue la tâche la plus aisée, parce que routinière. Le consul est, tour à tour, officier d'État civil, tuteur, curateur, notaire. Ce travail est rémunéré par les taxes et émoluments fixés dans un tarif uniforme, de sorte qu'ici le système des consuls honoraires suffit amplement et rarement les critiques générales ont visé ce genre d'activité.

b) Les intérêts des nationaux en tant que *commerçants et industriels*, ainsi que ceux du *commerce et de l'industrie du pays en général*, objet de cette étude.

L'article 15 pose le principe général : les fonctionnaires consulaires doivent s'efforcer d'exécuter promptement et bien tous les ordres du Conseil fédéral. Et spécialement (art. 16): Ils doivent contribuer à la

[1] Voir la *Feuille fédérale suisse*, 1877, IV, pp. 4 et 5.

prospérité de la Confédération en matière de commerce, d'industrie et d'agriculture. Ils travailleront de tous leurs moyens et avec persévérance à ce qui peut favoriser le commerce et les relations entre la Suisse et leur arrondissement consulaire, ainsi qu'à détourner les dangers et préjudices auxquels ce commerce et ces relations pourraient être exposés. Dans ce but, ils feront immédiatement rapport au Conseil fédéral sur les événements pouvant compromettre la sûreté des personnes et des propriétés. Ils feront, en outre, rapport sur les découvertes et progrès importants dans le domaine des sciences, des arts et de l'industrie. Ils porteront à la connaissance du Conseil fédéral toutes les dispositions législatives qui viendraient à être prises, en matière de commerce, dans leurs arrondissements respectifs et qui seraient de nature à intéresser le commerce, ainsi que tout fait important de nature à le modifier.

Indépendamment des rapports mentionnés ci-dessus, qui doivent être envoyés au Conseil fédéral à des époques indéterminées et lorsque les circonstances l'exigent, les consuls généraux, les consuls et vice-consuls avec siège indépendant lui font, à la fin de l'année, un rapport sur l'année qui vient de s'écouler (art. 24). Ce rapport contient trois parties dont le détail est fixé à l'article 25. Il est, en ce qui intéresse le commerce et le public suisses, publié dans la *Feuille officielle suisse du commerce (Handelsamtsblatt)*.

« Le rapport annuel est une chose si importante pour la bonne marche du service, dit la circulaire du Conseil fédéral accompagnant le règlement,[1] qu'il mérite de faire l'objet d'une section spéciale des attributions et devoirs des fonctionnaires consulaires. Il doit être pour le consulat ce qu'est, pour une administration, un rapport de gestion. Il va sans dire que, lorsque les agents consulaires ne sont pas en état de répondre à toutes les questions énumérées dans l'article 25, ils se borneront à traiter celles pour l'étude desquelles ils ont pu réunir les renseignements et les données nécessaires, mais ils indiqueront les motifs qui les ont empêchés de satisfaire sur les autres points. »

Les consuls ont, en outre, à tenir pour les affaires officielles des livres et des registres qui sont énumérés à l'article 48; des dispositions y relatives suivent aux articles 49 à 52.

Les deux chapitres suivants du règlement (Chapitres IV et V) traitent de l'organisation des archives des consulats, des congés et démissions.

La nature même de notre représentation économique, les consuls honoraires, qui ont donc une profession et dont les fonctions officielles

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1875, III, p. 759 et ss.

ne sont qu'un accessoire, devait amener le règlement qui les régit à prévoir des congés plus ou moins longs et qu'on ne peut empêcher. Dans ce cas, le consul est remplacé par le vice-consul, ou, s'il n'y en a pas, par la personne qu'il aura désignée à cet effet et dont il est responsable. Pour les mêmes motifs, la démission d'un fonctionnaire consulaire peut difficilement être retardée ou refusée. Pourtant, en acceptant sa nomination, il endosse la responsabilité des affaires du consulat jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait statué sur sa démission et désigné son remplaçant.

Le Conseil fédéral, dans la circulaire accompagnant le règlement,[1] relève le fait que des fonctionnaires consulaires en congé viennent en Suisse et y séjournent quelque temps sans profiter de cette occasion, qui leur est offerte, de se présenter personnellement à l'autorité fédérale. Point n'est besoin d'insister pour faire comprendre l'utilité qu'il y a pour la bonne marche du service à ce que, autant que possible, le Conseil fédéral puisse entrer en rapports personnels avec les hommes qui sont appelés à le représenter à l'étranger.

La suite du règlement traite des recettes des consulats suisses. L'article 33 du règlement de 1851 disait que les fonctionnaires consulaires ne reçoivent de la Confédération aucun traitement fixe, ni indemnité quelconque. Dans cet esprit, c'eût été une fonction ultra honorifique. Mais en fait, dès les premières années, le budget fédéral fut obligé d'allouer une somme pour être répartie entre un certain nombre de consulats. En 1875, il s'agissait déjà d'un total de fr. 50.000 —. L'article 62 du nouveau règlement pose le même principe quant au traitement, mais alors sanctionne, dans un deuxième alinéa, les indemnités accordées par le Conseil fédéral (qui les fixe, mais qui sont soumises au vote des Chambres puisqu'elles figurent au budget) aux consulats auxquels l'émigration occasionne des dépenses considérables, ou auxquels des circonstances particulières imposent des charges exceptionnelles. Ces indemnités sont fixées annuellement et peuvent être modifiées ou entièrement supprimées suivant que les circonstances, qui les ont motivées, changent ou cessent (art. 62, 3e alinéa). L'article 20 statue que le Conseil fédéral peut imposer aux consulats qui reçoivent une indemnité, certaines obligations particulières qui n'incombent pas à ceux qui n'en reçoivent point.

L'activité des fonctionnaires consulaires n'est pourtant pas absolument gratuite pour ceux qui y ont recours. Les consuls sont autorisés par l'article 63 à percevoir des émoluments suivant un tarif établi par l'autorité fédérale et qui prévoit deux taxes, l'une pour les pays d'Europe, l'autre pour les pays d'outre-mer. La revision du règlement a entraîné

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1875, III, p. 759 et ss.

celle du tarif, que les consuls réclamaient depuis plusieurs années déjà, estimant les taxes de 1852 trop minimes et « plus en rapport avec les circonstances au milieu desquelles nous vivons aujourd'hui ».[1]

La fin du règlement de 1875 (art. 64 à 67) parle de la franchise postale, des frais de port et de ceux qu'un fonctionnaire consulaire doit faire par ordre d'autorités fédérales ou de gouvernements cantonaux.

Il entra en vigueur le 1er janvier 1876.

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1875, III, p. 773.

CHAPITRE III

Critique et projet de réforme.

Le surcroît de précision du règlement de 1875 n'a pas empêché les plaintes de s'élever contre notre représentation économique à l'étranger, au contraire. Elles ont été même plus directes, tant aux Chambres fédérales et dans les discussions des associations professionnelles intéressées que dans la presse en général. Je dirai immédiatement qu'elles sont en grande partie fondées.

Les critiques visent toutes la question des renseignements fournis par nos consuls. Ces informations sont très incomplètes et arrivent à destination beaucoup trop tard, si bien que notre commerce d'exportation n'en attend aucun résultat utile. Nos industries ont des correspondants sur tous les points du globe et c'est par leur intermédiaire, et non par les représentants officiels de la Suisse, qu'elles se renseignent. Cela suffit-il, et, surtout, cela suffira-t-il dans les conditions actuelles? Il faut croire que non, puisque, dès 1880, des propositions sérieuses ont été faites tendant à préciser le genre d'informations que l'on attend des consuls et à instituer une transmission rapide des rapports aux intéressés.

Il va de soi que les renseignements fournis par les consuls ne peuvent être assez exacts, assez fréquents pour indiquer tout ce qu'il est désirable pour le commerce de savoir. Notre pays fait appel à la bonne volonté de citoyens établis à l'étranger pour le renseigner sur ce qui s'y passe, services en échange desquels ils sont honorés d'un titre plus ou moins décoratif. De ce fait, découlent deux sortes de difficultés. A propos du choix des consuls d'abord : « l'autorité fédérale, déclare Numa Droz lui-

même,[1] ne peut tenir compte des aptitudes commerciales des candidats seulement, mais surtout de leur position, de leur respectabilité et de leur honorabilité; avant tout, il faut que le consul ait une influence personnelle, la considération commerciale vient en second rang ». A propos de l'étendue des obligations qu'on leur impose ensuite, il faut être prudent afin de ne pas provoquer, par une mise à trop forte contribution de leur patriotisme, la retraite des consuls les mieux placés par leur position sociale et leur crédit personnel, pour recruter petit à petit des individualités de second ordre, qui assumeraient les charges de l'emploi pour profiter du crédit moral qui y est attaché.

La plupart de nos consuls sont eux-mêmes dans les affaires ; ce sont des industriels, des commerçants, extrêmement bien placés pour être et se maintenir au courant de tout ce qui peut intéresser notre commerce Ils ont l'expérience des affaires, des lieux, des usages; ils sentent toutes les pulsations de l'organisme économique de l'endroit où ils se trouvent. C'est là un avantage réel, mais largement compensé par deux inconvénients qui font précisément que leurs renseignements ne suffisent pas.

D'une part, ce sont des spécialistes; ils connaîtront telle branche à fond, mais seront peu à même d'étudier l'ensemble des conditions générales de commerce, sans s'y vouer spécialement. Le feront-ils ? C'est beaucoup leur demander, du moment qu'ils ne reçoivent aucune indemnité pour ce travail. Leur incompétence dans de nombreux domaines est manifeste. Il est aussi à remarquer qu'ils connaissent très peu les besoins de nos industries d'exportation qui ne sont pas nécessairement les leurs propres.

D'autre part, et le second inconvénient découle du premier, il est peu probable que le titulaire transmette des renseignements qui peuvent lui être préjudiciables dans la suite. C'est ce qu'on a appelé le conflit d'intérêts dans la personne d'un consul honoraire. La chose est toute naturelle, et il n'est pas un commerçant sensé qui se crée volontairement de la concurrence par patriotisme ou pour l'honneur. « La majeure partie de nos consuls sont à la tête de grandes maisons à l'étranger, écrit M. H. Moser;[2] s'ils représentaient nos intérêts nationaux comme les besoins s'en font sentir de jour en jour, ils se trouveraient en collision avec leurs intérêts privés ; parmi les autres, il en est bon nombre auxquels manquent totalement les connaissances nécessaires pour nous rendre des services

[1] *Procès-verbal de la conférence, convoquée par le Département fédéral du Commerce et de l'Agriculture, au sujet de l'organisation des consulats suisses, 26 janvier 1881.* Berne 1881, p. 15.

[2] H. Moser, *Les relations commerciales de la Suisse avec l'étranger.* Genève 1887, p. 6.

efficaces. » « Les consuls actuels sont mal placés, étant commerçants eux-mêmes, pour donner en toute indépendance des renseignements sur une telle industrie qu'ils exercent eux-mêmes ou dont ils sont les représentants. »[1]

La qualité des renseignements fournis jusqu'ici ne pourra être améliorée que par une transformation radicale du système de représentation ou en créant de nouveaux organes. Notre commerce d'exportation, dans sa généralité, s'est contenté de l'état actuel des choses. Il n'a réclamé que des statistiques nombreuses et exactes de nos relations économiques avec les différents districts consulaires, ainsi que les conditions générales de commerce avec l'étranger.

J'ai dit que les renseignements fournis par nos consuls sont actuellement insuffisants, d'une part, et sont mis à la disposition des intéressés trop tard pour être efficaces, d'autre part. Dans deux sections, je me propose d'étudier les différents remèdes que l'on avance en faveur d'un meilleur service d'informations à l'usage de notre important commerce extérieur.

Section I

Propositions concernant la source des renseignements.

§ 1. Augmentation des crédits actuels.

Je dois mentionner en premier lieu un expédient plutôt qu'un remède, qui n'est pas appelé à avoir un gros succès. Il consisterait à allouer des indemnités à tous nos consuls dans le but de leur permettre d'avoir un aide pour les études économiques à faire. La Chambre suisse de commerce, notamment, a recommandé cette amélioration pour faciliter à nos consuls honoraires l'accomplissement régulier et continu de leurs devoirs. Il vaut mieux que le consulat renseigne, au courant de l'année, tantôt sur un point, tantôt sur un autre, que de rédiger un petit volume comme rapport annuel, travail qu'on est toujours porté de renvoyer au lendemain.

Le montant total actuel des subventions que les Chambres fédérales accordent à notre représentation commerciale dépasse fr. 200,000. — (budget pour 1914, fr. 225,000 — environ), se répartissant en toute une série d'indemnités de faible valeur et consistant essentiellement en compensation de certains frais spéciaux qui découlent d'exigences de locaux

[1] *Gutachten des Schweizerischen Handels und Industrievereins über der Errichtung schweiz. Berufskonsulate.* Zurich 1886, p. 5.

et surtout d'ordres donnés par le Conseil fédéral à certains de nos consuls. Les indemnités actuelles ne couvrent que dans une très faible mesure les débours occasionnés par ces missions spéciales; elles ne visent absolument pas le service de renseignements que doit chaque consul en vertu du règlement consulaire. De combien devrions-nous grever notre budget pour arriver à indemniser, même partiellement, le travail qu'exige la rédaction des rapports à fournir? Ce serait des centaines de milliers de francs; et le résultat serait-il palpable? Il est permis d'en douter. Les représentants de l'industrie suisse et du pouvoir exécutif sont unanimes pour répéter qu'il est impossible de tirer plus du patriotisme de nos consuls.

Il serait plus juste de poser la question sous cette forme : le nombre de nos consuls est-il trop faible, et peut-il être augmenté? Si nous comparons le total de nos représentants, 124, avec celui que la Belgique entretient dans le monde, moins les pays avec lesquels elle a rompu ses relations, 598 consuls, dont 64 de carrière, nous constatons que nous pouvons sans crainte multiplier par deux ou par trois le nombre actuel de nos postes honorifiques; dans la quantité, il est plus que probable que le Conseil fédéral mettra la main sur des hommes de confiance dont l'activité ne pourra que contribuer au développement de notre commerce d'exportation. La Chine, l'Australie et les nombreuses îles qui peuplent l'Océan Indien ont fait l'objet, dans les années 1900 et 1901, d'une étude spéciale du Dr Max Huber, qui s'est prononcé en faveur d'une augmentation du nombre des représentants officiels suisses dans les principales villes de ces contrées. [1]

§ 2. Les consuls de carrière.

Le deuxième remède proposé est un changement radical du système, le remplacement du plus grand nombre possible de nos consuls honoraires par des consuls de carrière. Exigeons de nos représentants les connaissances nécessaires pour nous renseigner d'une manière efficace, et, en retour, rétribuons leurs services à leur juste prix.

La question a été soulevée, pour la première fois officiellement, par le postulat Comtesse, à la session du Conseil national de juin 1886, demandant au Conseil fédéral d'étudier s'il ne serait pas désirable, pour le commerce et l'industrie suisses, de créer dans certains pays des consu-

[1] Max Huber. *Bericht über die Möglichkeit der Erweiterung der Handelsbeziehungen der Schweiz mit Ostasien,* Zurich 1901; *idem mit Australien und China,* Zurich, 1902. Voir aussi C. Benziger, article cité, *Wissen und Leben,* 1er mai 1917, pp. 128 et 129.

lats de carrière. Il ne s'est jamais agi de transformer du tout au tout notre représentation économique. On s'est rendu immédiatement compte que la chose était, non une question de principe, mais une simple question d'opportunité.

Créer des consulats de carrière, telle que cette institution est développée dans certains pays à visées coloniales, comme l'Allemagne, la France, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, nous ne pouvons y penser. Les États européens cherchent à étendre, par leur intermédiaire, leurs sphères d'influence politique. Dans le système allemand, par exemple, la mission d'un consul a un caractère autant politique, sinon plus, que commercial. On ne négligera donc rien pour rendre leur action plus efficace. A un titre tout aussi important, l'avenir maritime de ces grandes puissances dépend de l'activité des consuls qui les représentent. La protection des intérêts commerciaux intéresse plus directement l'État qu'en Suisse, c'est une des raisons pour lesquelles il s'en est occupé.

Le système allemand suppose toute une organisation qu'il serait absurde de vouloir copier, même en petit. Le poste de consul de carrière n'est qu'un échelon dans la carrière diplomatique. Les consuls allemands ont commencé par être secrétaires dans le service intérieur, dans le cabinet d'un avocat ou dans un consulat, et ils finiront par devenir ministre ou ambassadeur; ce sont des fonctionnaires de l'Empire. Outre la carrière elle-même, il faut penser à la préparation des futurs consuls, d'où les cours spéciaux dans les écoles supérieures de commerce de Berlin, Hambourg et Francfort. Enfin le gouvernement encourage, autant que les associations privées, les jeunes gens à entrer dans la représentation extérieure. Une telle organisation suppose encore une direction centrale, le ministère impérial des affaires étrangères, qui donne les ordres et reçoit les rapports. [1]

L'organisation consulaire française comprend des consuls généraux, des consuls de 1re et de 2me classe, des consuls suppléants, des vice-consuls de trois classes différentes, des élèves consuls et vice-consuls. Elle dépend du ministère des affaires étrangères, qui ne fait pas la distinction entre les fonctions diplomatiques et les fonctions économiques de ses agents. Le ministère est divisé en sept divisions, dont quatre concernent les relations avec : 1. L'Europe, l'Afrique et l'Océanie, 2. le Levant, 3. l'Asie, 4. l'Amérique, puis 5. la division des fonds et de la comptabilité, 6. le contrôle des dépenses engagées et 7. le cabinet du ministère, personnel et secrétariat. En outre, la direction des affaires commerciales

[1] Voir un article de M. A. Raffalovich, dans l'*Économiste français* du 30 septembre 1911.

et industrielles du ministère du commerce entretient une correspondance suivie avec les consuls, les attachés commerciaux et les Chambres de commerce françaises à l'étranger.

Un certain nombre d'emplois d'élèves vice-consuls est mis au concours chaque automne. Pour concourir, il faut être licencié en droit, en philosophie ou en sciences, ou être porteur d'un titre équivalent, en particulier du diplôme d'une académie commerciale. L'élève vice-consul ne peut être nommé consul sans suivre la filière des grades intermédiaires et devra passer au minimum trois ans dans chaque grade. Il peut cependant conquérir le titre de consul et éviter cette carrière, dite de chancellerie, en passant l'examen d'élève consul. C'est cette même épreuve que subissent les candidats à la carrière diplomatique. Les affectations à l'une ou l'autre des carrières se font suivant l'ordre de mérite ; toutefois les permutations sont permises. Avant l'épreuve, les concurrents sont tenus à faire un stage de trois mois au ministère, au cours duquel ils sont examinés au point de vue de leur aptitude professionnelle, par une Commission spéciale de fonctionnaires du Département.

Les élèves consuls peuvent être, après deux ans de stage, nommés consuls suppléants. Ces derniers sont adjoints au chef de poste dans les consulats très importants (Shanghaï, New-York, Smyrne, Barcelone, etc.). Après un terme minimum de trois ans, ils sont susceptibles d'être promus au grade de consuls de 2me classe. Ceux-ci, qu'ils aient suivi l'une ou l'autre voie, deviennent successivement, après le minimum réglementaire de trois ans, consuls de 1re classe et consuls généraux. Enfin, l'avancement des consuls généraux consiste à passer, avec le grade de ministre plénipotentiaire, dans la diplomatie, où ils progressent selon les mêmes règles que leurs collègues qui y ont débuté. [1]

Le corps consulaire français de carrière compte plus de 600 membres. Il s'agit donc bien d'une profession, rétribuée par des traitements variant de 6 à 7000 francs pour les vice-consuls, à 46, 50 et même 55,000 francs pour les consuls généraux.

Un aussi formidable déploiement de forces n'est pas possible dans un petit pays sans espoir colonial, encore moins maritime. Les moyens tant en personnes qu'en finances nous font défaut.

a) Au point de vue personnes, d'abord. Il faudrait que nos futurs consuls eussent, en plus d'une culture générale très complète, des connaissances approfondies sur les besoins de notre commerce d'exportation, autant en ce qui concerne la fourniture des matières premières et des

[1] Voir un article de C. Créon, *L'organisation consulaire française*, dans le *Périodique de l'Association des licenciés de l'École des hautes études commerciales, consulaires et coloniales de Liége.* Hiver 1910-1911, pp. 58 et ss.

approvisionnements, que tout ce qui a rapport à l'écoulement des produits fabriqués.

La culture générale s'acquiert à l'Université, où nos jeunes facultés des sciences économiques et commerciales sont en train de délimiter les diverses ramifications de cette vaste branche. L'Université de Lausanne vient de décider la création d'une licence en sciences consulaires, à côté de celle en sciences politiques;[1] celle de Neuchâtel a créé une licence en sciences politiques qui vise en même temps à la carrière consulaire. Enfin, on parle sérieusement de Genève,[2] la ville des Pictet de Rochemont et des Eynard, comme siège d'une section fédérale préparant nos futurs diplomates, à laquelle sera certainement adjointe une chaire concernant nos intérêts économiques à l'étranger.

Le moyen d'entrer en rapports directs avec le commerce et l'industrie est d'y faire un stage; plus celui-ci sera prolongé, mieux cela vaudra. Après cette période de volontariat dans une grande entreprise, dans une de nos banques commerciales ou encore au Secrétariat d'une Chambre de commerce, l'apprentissage n'est pas terminé, il faut encore se familiariser avec l'endroit où le candidat exercera les fonctions consulaires. Il est naturel que le plus intelligent des consuls ne sera jamais aussi bien au courant des usages et des conditions de commerce du pays où il se trouve, qu'une personne qui y a toujours vécu, ce qui est le cas de la plupart de nos consuls marchands. Notre représentation extérieure, qui exige la connaissance parfaite des lieux, des usages et des conditions économiques, se fait mieux par des commerçants expérimentés que par des juristes. Quand on songe à tout ce que peut être appelé à faire un consul de carrière, on se demande s'il sera possible de trouver d'abord, de former ensuite, des personnalités capables de suffire aux exigences politiques, commerciales, administratives et autres du poste. « Ein Konsulat,

[1] Le Prof. Dr G. Paillard écrit à ce sujet dans la *Revue suisse d'exportation*, n° 1, du 5 janvier 1918: « ... En instituant des études consulaires, avec les grades de licence et de doctorat, l'Université de Lausanne a tranché, pour ce qui la concerne, la question si controversée dans la presse, surtout de la Suisse allemande : « Kaufmann oder Akademiker ? » Il lui a paru que le consul de carrière digne de ce nom ne doit pas être exclusivement commerçant ni exclusivement universitaire, mais qu'il doit être l'un et l'autre... Le consul idéal est celui qui serait à la fois porteur des trois licences: en droit, en sciences commerciales et en sciences politiques. Une telle préparation exigerait toutefois des années d'études. Il a fallu se limiter à une sélection des principales matières de ces licences, auxquelles seront adjointes diverses matières propres aux études consulaires: la correspondance commerciale en langue française et allemande, les institutions politiques et économiques des principaux pays, etc. Au total, trois années d'études sont prévues pour l'obtention de la licence, autant que pour le doctorat en droit à la plupart de nos universités... »

[2] Voir à ce sujet un article de G. Wagnière dans *Das Schweizerland*, Jhg. II, 1916, pp. 429 et ss., ainsi que l'avis de C. Benziger, très sympathique à cette idée, dans son article déjà cité, *Wissen und Leben* du 15 décembre 1916, p. 287.

écrit M. C. Benziger, das dem Bundesrat, wichtige Entdeckung und Fortschritte auf dem Gebiete der Wissenschaften, der Künste und der Industrie, zur Kenntnis bringen wollte, müsste zum mindesten in eine vielköpfige Organisation umgewandelt werden ».[1] Il est en outre plus que probable que le jour où nos consuls de carrière auraient acquis la préparation multiple et étendue que l'on exige d'eux, ils auraient tout intérêt à faire valoir leurs connaissances dans la pratique des hautes affaires et à abandonner la carrière consulaire.

Celle-ci risquera également de n'être pas recherchée pour elle-même, mais comme simple échelon dans l'ensemble de la carrière diplomatique et tous les efforts des consuls tendront à devenir le plus tôt possible ministre plénipotentiaire. Si nous espérons donner de la continuité à la façon dont seront protégés nos intérêts économiques à l'étranger par des personnes possédant une longue expérience des affaires sur la même place, nous manquons notre but avec l'institution des consuls de carrière.

Certains de nos commerçants semblent compter sur les futurs consuls de carrière comme agents de commerce; la chose est impossible. Ils ne peuvent pas s'occuper de toutes les branches qui font l'objet de notre commerce extérieur; celui-ci devra toujours avoir recours à des spécialistes privés.

La Belgique et les États-Unis possèdent de nombreux consuls de carrière. En Belgique, l'État s'est montré très actif pour le développement du commerce extérieur. Les institutions d'expansion commerciales belges peuvent être citées comme modèles et j'y reviendrai à plus d'une reprise au cours de ce travail. Il ne faut cependant pas oublier que la Belgique a un sous-sol très riche, ce qui lui permet d'exporter de la matière première et des produits qui trouvent facilement acheteur. Pour les exportations suisses, comprenant surtout des articles de luxe suivant la mode, la dirigeant parfois même, il faut des spécialistes; un consul ne peut pas s'occuper avec la même attention de bijouterie, de dentelles et de produits chimiques.

La Belgique, avec sa représentation de carrière auprès de nombreux États d'outre-mer, nous a distancés dans la conclusion des marchés avec les gouvernements de ces pays. Dans ce sens, il y aurait vraiment quelque chose à tenter pour la Suisse; ce sont des débouchés à ne pas dédaigner, principalement pour notre industrie métallurgique.

Les États-Unis ont un système spécial du fait que leurs consuls de carrière sont surtout des fonctionnaires fiscaux. Ce sont eux qui contrôlent les factures accompagnant toute marchandise à destination des

[1] C. Benziger, art. cit., *Wissen und Leben* du 1er avril 1907, p. 12.

États-Unis. Le visa est apposé contre émolument, ce qui constitue une ressource balançant une partie des dépenses pour la représentation extérieure. Les consuls seront donc plus portés à s'occuper des importations que des exportations américaines. Ce système serait difficilement applicable pour la Suisse, non seulement parce que nous n'exigeons pas ce contrôle, mais aussi c'est le développement des exportations que nous cherchons et non celui des importations.

Le système de l'Angleterre, puissance maritime et coloniale, ne peut s'appliquer à notre petit pays continental.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que des plaintes, tout aussi graves que celles qui sont formulées en Suisse contre notre représentation économique, se sont élevées contre les consuls de carrière en France, en Italie, en Autriche. On leur reproche leur incompétence commerciale et leur bureaucratisme.[1] Proportionnellement à ces pays, le développement de nos exportations est normal. Nos consuls, avec leur expérience pratique et leurs connaissances professionnelles, travaillent souvent mieux que des juristes ou des diplomates. La formidable expansion du commerce allemand dans le monde n'est pas l'œuvre des consuls, mais de l'ensemble de la politique économique de l'Empire, et, surtout, de l'activité du peuple allemand.

Il y a enfin le danger de voir les grandes industries absorber l'attention des consuls aux dépens des industries secondaires. Leur nomination par l'État est aussi une question délicate; on a alors la tendance de reprocher aux pouvoirs publics tous les mécomptes essuyés.

b) Au point de vue financier, ensuite, la création de quelques consulats de carrière seulement se heurterait à de grosses difficultés. Il ne faut pas oublier qu'à supposer que le Conseil fédéral ait trouvé trois ou quatre personnalités capables, il faudra les rétribuer en conséquence, sans quoi elles ne resteront pas longtemps au service de la Confédération, mais entreprendront des affaires pour leur propre compte. Plus encore, si l'on fait appel à des hommes qui sont dans la pratique où ils ont acquis l'expérience et les connaissances désirées, il faut être à même de leur offrir un traitement pour le moins équivalent au chiffre de leurs gains comme commerçants. Il s'agit donc, non seulement de les attirer, mais encore de les conserver. Or, dans notre pays à institutions démocratiques, où on a horreur des gros traitements, les fonctions exigeant des connaissances spéciales sont forcément plus honorifiques que lucratives. Il s'en suit que, ou bien on ne peut faire appel aux individualités néces-

[1] Voir G. Lecarpentier, *Le Commerce international*. Paris 1908, Chap. IV. — *La Réforme économique* du 10 octobre 1913, pp. 1140 et 1141.

saires, ou bien seuls ceux qui jouissent d'une certaine situation matérielle peuvent s'adjoindre l'honneur de tels postes. L'aversion du peuple suisse pour tout ce qui est diplomatie provient en grande partie du fait que celle-ci est réservée à une certaine aristocratie à cause de la faible allocation fédérale en faveur de notre représentation extérieure.

« Die Gehaltsfrage, écrit M. C. Benziger,[1] wird sich weniger nach dem Titel des Funktionärs richten, als nach den Verhältnissen der Oertlichkeit und nach den Anforderungen, die an ihn im Empfangstaate gestellt werden. Höhere Geldwährung, ungesundes Klima, besondere Kenntnisse sind mehr als bisher in Berücksichtigung zu ziehen. »

La motion Comtesse, prise en considération par le Conseil fédéral, a eu pour conséquence première une enquête auprès des associations professionnelles intéressées. Le pouvoir exécutif a eu le tort de poser le problème comme étant une question de principe, en demandant d'indiquer les places où de telles institutions seraient désirables. C'était rendre d'avance les réponses négatives et contradictoires.

Le Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, représentant la grande majorité des intéressés, constate, à la fin de 1886, que l'opinion générale est opposée à la création de consulats de carrière, surtout pour des raisons de personnes.[2] Il recommande à l'autorité exécutive de s'en tenir, comme règle générale, aux consuls honoraires, l'objet de la motion en discussion n'étant pas un principe à admettre ou à rejeter, mais une question d'opportunité.

Au sujet des pays où un renforcement de notre représentation économique serait à souhaiter, il faut immédiatement exclure ceux de l'Europe occidentale, dans lesquels nos maisons exportatrices entretiennent des correspondants à leur solde; l'intervention de la Confédération n'y semble pas absolument nécessaire. Les conditions de commerce sont réglées par des traités connus de chacun; l'initiative privée, abandonnée à elle-même, peut facilement écouler nos produits. Ainsi témoigne le résultat d'une enquête faite, en 1907, par le ministre de Suisse à Paris, M. Lardy,[3] auprès des consulats de la Province française et du Nord de l'Afrique, d'où il ressort que nos représentants dans ces pays ne sont que très rarement consultés par l'industrie suisse, et quand

[1] C. Benziger, art. cit., dans *Wissen und Leben*, 1er mai 1917, p. 130.

[2] *Gutachten des schweizerischen Handels- und Industrievereins über die Errichtung schweiz. Berufskonsulate.* Zurich 1886, pp. 31 et ss.

[3] M. Lardy, rapport du 16 février 1907, sur l'*Opportunité pour l'industrie suisse de se préoccuper davantage de la province française et de créer à Paris un plus grand nombre de succursales de maisons suisses.*

ils le sont, il s'agit toujours de renseignements généraux, notre commerce d'exportation se faisant presque entièrement par l'intermédiaire de commissionnaires installés à Paris.

Nous ressentons déjà plus, par contre, le besoin d'être mieux renseignés sur la situation économique des Pays balkaniques, du Levant, de l'Extrême-Orient, de l'Amérique du Sud. Il est certain que, dans ces pays, nos exportations peuvent s'étendre encore dans de très fortes proportions. Une protection officielle, active, par un professionnel capable, pourrait rendre des services appréciables, tant auprès des particuliers, qu'auprès du gouvernement du pays où il se trouve. C'est bien dans ces contrées que les associations consultées ont vu la possibilité de créer des consulats de carrière avec des chances de succès.

La dépense prévue, à ajouter au budget de notre représentation extérieure, était estimée, il y a une trentaine d'années, de 250,000 francs à un million pour 15 consulats de carrière environ. Actuellement, pour un si grand nombre, ce serait plus du million qu'il faudrait inscrire, — non compris les frais d'un bureau central qui dirigerait ces nouveaux fonctionnaires, lequel deviendrait absolument nécessaire pour un travail coordonné et efficace, ni les subventions pour encourager les jeunes Suisses dans ce but. Un coup d'œil sur les dépenses de nos voisins nous renseignera sur le prix des services que nous procureraient nos consuls de carrière. Et nous n'avons aucun avantage politique à attendre de leur activité !

L'Angleterre dépense pour sa représentation politique et économique une somme globale de 625,000 £, soit 16 millions environ. Un consul anglais de 1re classe reçoit de 900 à 1000 et même 1200 £ par an comme traitement personnel, et souvent une indemnité de logement assez élevée en plus, tandis qu'un consul de 2me classe a 7 à 800 £ et celui de 3me classe 600 £. Le traitement initial d'un vice-consul est de 300 £, avec une augmentation annuelle de 20 £ jusqu'à concurrence de 500 £.

Les consuls généraux américains sont encore mieux partagés que leurs collègues anglais; leur traitement varie entre 3000 et 12.000 $, suivant leur rang, et celui des consuls de 2000 à 8000 $. Les vice-consuls et les secrétaires reçoivent de 300 à 1500 $. Les États-Unis ont adopté le système anglais pour la formation de leurs représentants et accordent à leurs *Student Interpreters* une somme annuelle de 1000 $ plus 125 $ d'indemnité pour les cours qu'ils ont à suivre.

Le budget français accorde au ministre des affaires étrangères une somme supérieure à 20 millions de francs pour la représentation diplomatique et consulaire, permettant de distribuer des traitements variant pour les consuls généraux entre 20 et 55,000 francs, pour les consuls de

10 à 35,000 francs, et pour les vice-consuls, de 8 à 20,000 francs. Un interprète d'un consulat français en Orient gagne de 6 à 10,000 francs par an.

L'Allemagne dépense près de 5,000,000 de Marks par an seulement pour les traitements fixes et les indemnités de logement de ses fonctionnaires consulaires. Il est difficile d'évaluer ce qu'elle leur accorde soit ouvertement, soit clandestinement pour l'accomplissement de leurs nombreuses missions. Une somme plus considérable encore que celles citées à propos de l'Angleterre et de la France, n'est pas invraisemblable. Les consuls généraux allemands reçoivent de 8 à 12,000 M. par an, comme traitement fixe, plus une indemnité pour leurs frais personnels qui s'élève jusqu'à 43.000 M. suivant les places où ils sont établis. Les consuls ont droit à un fixe de 3 à 6000 M. et les vices-consuls de 2400 à 4500 M., plus une somme allant jusqu'à six fois leur traitement à titre d'indemnité personnelle.

Enfin, les consuls généraux d'Autriche-Hongrie touchent un traitement fixe variant entre 7 et 14,000 C., les consuls, de 4 à 6000 C. et les attachés consulaires, de 2800 à 3600 C [1].

La nouvelle institution méritait pourtant d'être mise à l'épreuve, et le Conseil fédéral inscrivit au budget de 1891 une subvention de 100.000 francs en vue « de transformations provisoires dans les consulats de Buenos-Ayres, Londres et Yokohama ». Ce n'est pas ce que réclamaient MM. Comtesse et consorts; ils demandaient un personnel ad hoc, un consul commercial, préparé uniquement dans ce but et payé pour ses services. Numa Droz expliqua le point de vue du Conseil fédéral en disant que la Suisse n'est pas dans la situation d'entretenir un corps diplomatique et un corps consulaire totalement séparés l'un de l'autre.

En devenant de carrière, les deux premiers postes s'adjoignent des fonctions diplomatiques: un chargé d'affaires à Buenos-Ayres pour la République Argentine, le Paraguay, l'Uruguay et le Chili, et un ministre résident à Londres, où l'ancien consul général, ayant trop à faire, avait démissionné. Quant à Yokohama, un diplomate prend, à la demande générale, la gérance du consulat, d'autant plus que des attributions de juridiction civile et pénale sur nos nationaux étaient attachées à ce poste.

Il ne faut pas croire qu'un consul de carrière, pas plus qu'un consul général, en vertu de l'usage créé par le droit des gens, occupe vis-à-vis du gouvernement, qui lui a accordé l'exequatur, une position supérieure

[1] Voir E. Baumann, *Anstellung und Besoldung im Konsulardienst Grossbritanniens, der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs, Oesterreich-Ungarns und Deutschlands*. Altona, 1915.

à celle de simples consuls ou vice-consuls. Le consul de carrière fait des fonctions consulaires sa profession, et le consul général n'a, de ce fait, que certaines compétences vis-à-vis des consuls qui lui sont subordonnés. Ils jouissent cependant de certaines prérogatives politiques dans quelques pays, soit qu'elles leur sont conférées par un traité, soit qu'elles proviennent de ce que, chez ceux-ci, les principes du droit des gens n'ont pas atteint l'intangibilité de dogme et qu'ils admettent de traiter avec un consul. [1]

Les essais faits semblent avoir été concluants puisque le Conseil fédéral, dans son message sur la représentation extérieure de 1893, [2] se rallie à la motion Comtesse et au postulat Gobat de 1888, demandant une loi qui régularise cette matière. La base reste le système des consuls honoraires, mais, tout en se réservant une grande liberté d'action, condition indispensable pour le bon fonctionnement d'une telle institution, le pouvoir exécutif admet que « lorsqu'un avantage considérable pour les intérêts suisses serait en perspective, il pourrait, s'inspirant des besoins du pays et tout en procédant avec la plus stricte économie, envoyer un consul de carrière, en examinant s'il y a lieu de lui laisser un caractère consulaire pur ou de lui conférer un titre diplomatique qui lui permettra d'exercer ses fonctions d'une manière plus efficace ». La loi proposée à la suite de ce message consacre la nomination de tous nos représentants à l'étranger par le Conseil fédéral et le contrôle budgétaire des Chambres. Le Conseil fédéral institue les postes jugés nécessaires et les organise selon les intérêts du pays et les besoins du service. C'est une matière à régler, comme elle l'a toujours été, avec le budget de l'année, ce qui permet d'apprécier chaque fois ce qui convient au pays. Toute la loi est là.

Elle fut votée par les Chambres fédérales, en date du 27 juin 1894, mais rejetée par le peuple en votation du 3 février 1895, malgré la campagne bien menée par ses partisans, en tête desquels se trouvait M. Robert Comtesse. Il a défendu son projet en écrivant: [3] « C'est le commerce tout entier d'un pays qui profite d'une telle propagande et d'un tel service de pénétration, tandis que, si ce service fait défaut, le commerçant n'est pas incité à essayer des opérations, il hésite et recule, ne se sentant pas suffisamment renseigné et soutenu, et c'est un chiffre considérable d'affaires qui échappe à notre exportation au grand préjudice de la production et du travail indigènes. Nous n'avons pas de poli-

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1867, II, pp. 613 et ss.
[2] *Feuille fédérale suisse*, 1893, III, pp. 69 et ss.
[3] R. Comtesse. *Quelques considérations sur la représentation diplomatique et consulaire de la Suisse.* La Chaux-de-Fonds 1895, p. 27.

tique coloniale ni de marine à entretenir, il nous faut avoir recours aux moyens à notre disposition pour soutenir notre commerce d'exportation, l'appui de l'État est nécessaire. »

Je me rallie à l'avis de M. R. de Weck, qui considère cet échec comme très regrettable et l'explique comme suit : « Il faut en chercher la cause dans cette impopularité, compréhensible à coup sûr, mais injustifiée, qui s'est toujours attachée, en Suisse, aux choses de la diplomatie : un groupe de démagogues de la Suisse orientale, se basant sur une interprétation erronée de la Constitution, cria à la méconnaissance des droits du peuple ; la droite catholique, qu'avaient irritée certaines décisions récentes du Conseil fédéral, donna son appui aux mécontents. Ces efforts réunis et surtout l'indifférence des masses, car le scrutin fut peu fréquenté, assurèrent aux adversaires de la loi un triomphe facile, malgré le vote très affirmatif des cantons de Berne, Genève, Neuchâtel et Vaud, qui, cependant, ne se sont jamais montrés, depuis 1848, hostiles à l'extension des droits populaires. »[1]

Cette loi, quatre articles de portée toute générale, aurait assis sur des principes constitutionnels l'importante et indispensable institution qu'est notre représentation extérieure ; elle aurait permis de construire un service suivant un programme qui, bien que très élastique, eût mieux valu que le règlement de 1875 à portée purement administrative.

Malgré cet échec, le Conseil fédéral a maintenu les trois consulats de carrière qu'il avait créés en 1891. Ils se sont transformés dans la suite : ceux de Londres et Buenos-Ayres sont devenus des légations en raison de l'importance, au point de vue suisse, de ces pays ; celui de Yokohama a été supprimé lors de la création d'une légation près l'empereur du Japon en 1906. Nous avons actuellement deux consulats de carrière, un à Rio de Janeiro remplissant également des fonctions de chargé d'affaires depuis 1907, et un second à Montréal, à qui l'on a adjoint un secrétaire depuis la guerre, vu les gros achats que la Confédération effectue par son intermédiaire. Deux fonctionnaires ont été également adjoints au consulat général de New-York, comme secrétaires, pour les mêmes raisons.

La plupart des auteurs, qui ont étudié à fond la question, sont d'avis, avec la grande majorité des intéressés eux-mêmes, que les consulats de carrière ne sont pas une institution d'expansion commerciale à recommander d'une façon générale pour les intérêts suisses à l'étranger. Les lourdes charges qu'elle imposerait au budget fédéral ne seront jamais en rapport avec les services rendus. Ils seraient peut-être avantageux dans des attributions spéciales comme celles de Montréal ; mais pour qu'ils

[1] R. de Weck. *Op. cit.*, p. 46.

puissent avoir une action véritable sur le développement économique de notre patrie, il faut leur adjoindre un caractère diplomatique, cas qui n'est possible que pour un seul d'entre eux dans chaque pays.

N'oublions pas que, grâce à leur stabilité et à leur savoir-faire, nos consuls honoraires actuels arrivent à prendre dans les pays où ils résident, une place et une autorité dont nous profitons largement et qui manquent le plus souvent aux consuls des autres pays. Par leur connaissance des lieux et les relations courtoises qu'ils s'efforcent d'entretenir avec le monde officiel, ils s'acquittent le plus souvent d'une tâche qui est lourde et compliquée et qui absorbe beaucoup de temps. S'il en est qui mettent peu d'empressement à fournir, même à l'autorité, les informations qu'on leur demande, parce qu'elles nécessitent des recherches spéciales, si le manque de discipline se fait parfois sentir, mettant le Conseil fédéral dans une situation embarrassante à l'égard de ses agents consulaires qui se savent difficile à remplacer, ce sont des inconvénients inhérents au système simple et économique des consuls marchands ou honoraires. Mais nous n'avons eu, en règle générale, qu'à nous louer de leur intelligence, de leur zèle et de leur patriotisme.

§ 3. Les attachés commerciaux.

L'activité économique de nos représentants à l'étranger paraît devoir être mieux renforcée en adjoignant aux principaux d'entre eux un spécialiste des questions commerciales qui les déchargea de cet important domaine. Bien que les sacrifices financiers que nécessitera la création de quelques postes d'attachés commerciaux demeurent assez considérables, ils seront plus modestes que pour l'institution de consulats de carrière et rendront des services beaucoup plus efficaces dans nombre de cas.

Cette idée a été formulée, pour la première fois d'une façon catégorique en Suisse, par le professeur Onken, de Berne, [1] comme solution de la motion Comtesse. Elle mérite en tout cas une attention spéciale parce que, comme on l'a toujours répété, le problème de notre représentation extérieure ne peut être résolu d'après un schéma uniforme pour tous les pays; chaque cas doit être examiné pour lui-même. Il semble actuellement que, dans certaines conditions, ce soit l'attaché commercial qui réponde le mieux à nos besoins.

La France, puis tous les États commerciaux, à l'instar de l'Angleterre, ont adjoint aux principales ambassades des attachés commerciaux chargés de recueillir, de contrôler et de coordonner les renseignements four-

[1] Prof. Dr Onken. *Die schweizerische Konsularreform.* Berne 1886, pp. 9 et ss.

nis par les consuls pour en faire des rapports généraux qui seront communiqués au commerce de la manière qui sera jugée la plus convenable. En outre, on leur demandera d'étudier certaines questions spéciales qui intéressent particulièrement leur pays, et leurs monographies deviendront la base de tout le service d'informations.

Onken proposait d'adjoindre les attachés commerciaux aux consulats de première importance, comme conseillers et secrétaires, afin de décharger le consul de toutes ses fonctions commerciales et économiques. L'attaché étant un professionnel, possédant les connaissances nécessaires, c'est un moyen de concilier le système actuel avec celui des consuls de carrière. Ce n'est pas enlever au consul sa qualité de chef que de remettre à une personne compétente l'activité, et la responsabilité qui en découle, la plus importante du consulat; lui seul a reçu l'exequatur.

L'idée du professeur Onken a été reprise au cours de ces dernières années et l'on demande instamment l'institution des attachés commerciaux, mais à certaines de nos légations, comme collaborateurs du ministre dans l'étude des traités de commerce et surtout en vue de centraliser et de compléter les renseignements fournis par nos consuls honoraires. C'est un travail qui se fait de plus en plus désirer dans maints pays. En outre, attaché à la légation, le chargé d'affaires commerciales sera plus influent et plus considéré.

La nécessité d'un tel complément se fait sentir actuellement à notre légation de Londres. L'Angleterre et ses colonies formeront un bloc après la guerre; l'Empire britannique est déjà une réalité économique avec laquelle il faut compter. Puis la lutte commerciale qui va continuer la lutte sanglante des Alliés contre les Empires centraux a fait réfléchir nos industriels et nos exportateurs. Si nous voulons survivre à la crise actuelle, il faut d'abord nous désolidariser d'avec l'Allemagne, puis ensuite, nous ménager des entrées auprès des principaux pays de l'Entente. Ces conditions doivent avoir poussé les nombreux représentants que nos industries ont dans les Chambres fédérales à demander à l'autorité exécutive la création immédiate d'un poste d'attaché commercial à Londres. L'initiative privée fait appel à l'appui de l'État, elle sent qu'elle ne peut plus suffire.

Sur la demande expresse de M. le Dr Meyer, rédacteur de la *Nouvelle Gazette de Zurich*, l'organe officieux de l'Union suisse du commerce et de l'Industrie, un crédit de 10,000 fr. fut adopté lors de la discussion du budget pour 1917 au Conseil national, en décembre 1916, comme honoraires du futur attaché. Il est vrai que ce traitement pourra être élevé si un candidat de premier ordre se présente, d'après les déclarations ministérielles. Ce chiffre n'en reste pas moins dérisoire; ce n'est

pas donner à ce nouveau rouage diplomatique le relief nécessaire et il ne faut pas nous étonner que personne ne se soit présenté. « Il importe, dit avec raison la *Nouvelle Gazette de Zurich*[1] qui mène une active campagne en faveur du nouveau poste, fait très suggestif, que précisément le premier titulaire, qui exercera une influence très grande sur l'avenir de cette institution, soit expérimenté et tout à fait qualifié pour exercer ces fonctions, si l'on ne veut pas que ce nouveau poste diplomatique, sur lequel le commerce suisse fonde les plus grandes espérances, soit discrédité dès le premier jour. »[2]

Ce n'est pas 10,000 fr., mais 25,000 fr., au moins, plus 10 à 12,000 fr. pour un chancelier, qu'il faut inscrire au budget, et le même journal suggère déjà au Conseil fédéral le moyen de trouver les sommes nécessaires à ces nouvelles dépenses. Il propose de prélever un droit de un franc par mille francs exportés, charge que pourra très bien supporter notre commerce d'exportation.

Il est aussi question de réserver la taxe dite de statistique, qui couvre actuellement les frais de la statistique du commerce, pour satisfaire aux dépenses qu'exigera le développement de notre représentation économique à l'étranger. Elle est perçue sur les envois exempts de droits d'entrée, sur les articles exportés et sur le transit. C'est donc le commerce d'exportation qui en fait principalement les frais ; pourquoi ne pas lui en attribuer les bénéfices ? La finance légale était de 1 centime par quintal de marchandise ou par pièce de bétail, et de 5 centimes au minimum par envoi. Cette finance a été doublée par l'arrêté fédéral du 23 décembre 1914. Un autre arrêté, du 21 décembre 1916, a supprimé les exceptions prévues dans la loi sur le tarif des douanes. Seul le trafic avec déclaration verbale reste dispensé de la finance.

Les attachés commerciaux français jouissent d'un traitement fixe de 20,000 fr. et d'indemnités de voyage qui varient entre 10 fr. et 30,000 fr. selon l'étendue des conscriptions. Ils ne demeurent pas à un endroit déterminé comme les consuls, mais voyagent dans l'étendue des pays qui leur sont désignés et font ensuite des séjours en France où ils se mettent en relation avec le monde industriel et commerçant français.

Les États-Unis ont créé, en 1914, pas moins de quatorze postes d'attachés commerciaux pour lesquels ils accordent une somme globale de

[1] *Nouvelle Gazette de Zurich*, Exportnummer 1, 1917, article *Handelsattachés*. — *Journal de Genève*, du 6 janvier 1917.

[2] Le Conseil fédéral a appelé au poste d'attaché commercial à la légation suisse à Londres M. Henri Martin, de Genève, jusqu'à présent consul général suisse à Montréal (les journaux à fin septembre 1917). Les échelons de la carrière diplomatique s'esquissent déjà : consul, attaché commercial, puis ministre !

150,000 $, soit 50,000 fr. environ pour chacun d'eux. C'est bien ce qu'il faut compter : la moitié, 4 à 5000 $ comme traitement du titulaire et le reste pour les frais de voyage et de chancellerie. [1]

L'Angleterre, puis la France et la Russie, ont accrédité à Berne, depuis la guerre, un agent de commerce dont les services sont fort appréciés, non seulement dans son pays, mais encore par nos industriels. Les difficultés d'exportation qui ont surgi au cours de cette crise, ont exigé ces nouveaux organes qui survivront à la signature de la paix, à n'en pas douter. L'accroissement des affaires à la légation suisse à Berlin, a obligé le Conseil fédéral, au commencement de l'année dernière, à grouper les affaires commerciales dans une section spéciale, dite du commerce, sous la direction d'un fonctionnaire nommé uniquement dans ce but [2]. Appelez ce nouveau poste comme vous voudrez, c'est en fait un attaché commercial, conseiller du ministre qui ne peut suffire à toutes les exigences actuelles.

Sans doute, la question de personnes, comme pour les consuls de carrière, existe ici en plus de la question financière. Elle est même aussi embarrassante. Mais pourquoi n'y aurait-il pas des jeunes gens qui, après de solides études, se voueraient par goût à cette intéressante carrière? Dans le monde des affaires, on critique beaucoup la préparation théorique que l'enseignement commercial donne à nos futurs négociants. En plus de la culture générale que l'on acquiert dans nos écoles supérieures de commerce, il ne serait, semble-t-il, pas compliqué de mieux renseigner les jeunes Suisses sur notre production nationale, ses difficultés et ses besoins. Pas n'est nécessaire de séparer, pour ces cours là, nos nationaux des nombreux étrangers qui fréquentent nos écoles; au contraire, la guerre actuelle a démontré que l'étranger doit connaître nos conditions d'existence économique pour que nous puissions vivre et remplir notre mission. Notre enseignement commercial devrait s'inspirer beaucoup plus d'un idéal patriotique; l'économie nationale est trop négligée.

Il semble bien, d'après les expériences faites ailleurs, que l'attaché doit être un universitaire, mais avec une sérieuse préparation et surtout un esprit pratique. En prenant des praticiens, on risquerait de n'avoir que des ratés, car un commerçant expérimenté aurait tout à gagner à rester dans les affaires. Il n'en est pas de même avec de jeunes universitaires formés en vue de ces fonctions d'attachés. Ils embrasseront cette profession, comme beaucoup de jeunes juristes la carrière diplomatique, par inclination.

[1] *Nouvelle Gazette de Zurich* du 13 février 1914.
[2] *La Revue* (Lausanne) du 3 février 1916.

Les États qui nous entourent recrutent leur personnel diplomatique et consulaire dans le flot de jeunes gens sortant des hautes écoles du pays. Les candidats ont à subir un examen avec épreuves écrites et orales portant notamment sur une ou deux langues étrangères, l'histoire, la géographie, le droit public, maritime, international, l'économie politique et l'économie commerciale. Les candidats sont préparés à ces épreuves par les cours qu'ils ont suivis dans les sections universitaires spéciales créées dans ce but. J'ai déjà mentionné les écoles supérieures de commerce de Berlin, de Hambourg et de Francfort. L'Autriche-Hongrie possède une académie consulaire et une académie d'exportation à Vienne. La France choisit ses attachés commerciaux parmi ses consuls qui sont, dans leur grande majorité, des anciens élèves de l'*Institut commercial et colonial de Paris*.

Pour devenir consul ou attaché commercial anglais, il faut posséder un titre universitaire ou justifier avoir fait trois années de pratique dans une maison de commerce. Les candidats subissent un examen qui leur confère le titre de *student interpreters*. Ils suivent alors des cours spéciaux — on y enseigne même le droit turc et le droit persan — et passent après deux années d'études, un nouvel examen pour devenir *consular assistant* et entrer dans la carrière avec un traitement initial de 300 £.

La Belgique possède aussi plusieurs écoles préparant aux fonctions de représentant économique du pays à l'étranger. Il faut citer en particulier l'*Institut supérieur du Commerce à Anvers*, qui délivre des diplômes ès sciences commerciales et consulaires, ès sciences commerciales et coloniales, l'*École des Hautes études commerciales et consulaires de Liége* et l'*École supérieure commerciale et consulaire de Mons*.

La Suisse débute dans cette voie; l'attrait que présente la nouvelle carrière est encore bien faible, les postes à pourvoir sont si peu nombreux. Mais le développement des sections consulaires des Universités suisses ira de pair avec celui de notre représentation économique de carrière à l'étranger, et il est désormais assuré qu'un pas en avant sérieux va être fait. Le professeur Onken, déjà, a donné, comme appendice de son étude sur la réforme consulaire, un programme d'enseignement pour une section diplomatique de la Faculté de Droit de Berne.[1] Il a fallu le développement des sections économiques et commerciales pour que la licence ès sciences politiques et la licence ès sciences consulaires soient prévues. Elles donneront accès aux examens fédéraux pour le recrutement de nos agents diplomatiques et économiques, qui ne tarderont pas à être institués.

[1] Prof. Dr Onken. *Op. cit.*, pp. 31 et 32.

L'expatriation des jeunes commerçants est une des meilleures armes dans la lutte dont l'enjeu est la défense et la conquête des marchés du monde, non pas l'expatriation temporaire, malgré son utilité indirecte pour le commerce, mais l'expatriation permanente, bien préparée, savamment organisée et outillée, disposant de soldats formés spécialement en vue de leur mission. Il est plus que certain que, dans de telles conditions, la majorité des Suisses à l'étranger ne seraient pas, comme trop souvent aujourd'hui, les employés de maisons étrangères, mais arriveraient de plus en plus à occuper des situations indépendantes, desquelles notre commerce d'exportation tirerait un immense profit. Nos établissements d'enseignement commercial ont pour but de donner une bonne culture générale et professionnelle, mais il n'en est aucun qui poursuive spécialement la formation des élèves en vue de l'expansion économique et qui oriente les jeunes gens vers les idées d'exportation.

Dans ce domaine encore, nous pouvons prendre la Belgique comme exemple, notamment l'*Institut commercial des Industriels du Hainaut*, à Mons, datant de 1892 et qui est une école supérieure et pratique de commerce appliquée à l'expansion de l'industrie belge. Cet institut a pour but unique de former des agents commerciaux aptes à représenter l'industrie belge dans le pays et à l'étranger. Outre les langues et le commerce en général, on y enseigne la technologie commerciale et industrielle, la mécanique, l'hygiène coloniale, les travaux manuels, etc. Les succès remportés par cette école ont été considérables et les « ingénieurs commerciaux » qui en sont sortis se rencontrent sur tous les points du globe.

Il n'existe, en Suisse, à ce sujet, qu'un petit crédit fédéral en faveur de bourses de séjour accordées aux élèves diplômés des écoles de commerce et aux porteurs du diplôme d'examen d'apprentissage. Ces bourses doivent permettre à leurs bénéficiaires de se rendre dans un centre commercial à l'étranger et d'y séjourner environ six semaines, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'ils aient trouvé une place. La délivrance d'une bourse fédérale est subordonnée à l'octroi d'un subside de même valeur alloué d'autre part. Ces bourses ont été jusqu'ici peu demandées, soit qu'il ne soit pas facile de recevoir préalablement un autre subside, soit que celui-ci soit trop minime, soit enfin que la fondation même soit peu connue.

Le recrutement de nos attachés commerciaux et de nos consuls de carrière ne pourra-t-il pas s'opérer, en partie du moins, dans cette nombreuse armée d'émigrés qui ont étudié les conditions économiques de notre pays pendant les années passées sur les bancs de nos écoles supérieures de commerce et qui se sont familiarisés avec le marché mondial dans quelque grand centre par plusieurs années de pratique des affaires?

Nous avons là, en effet, une source de représentants officiels de premier ordre; la seule ombre persistant au tableau, c'est que nous ne pourrons que difficilement payer ce que de telles capacités demanderont pour leur travail.[1]

Les critiques que l'on formule à propos des attachés commerciaux sont les mêmes que celles adressées aux consulats de carrière. Dans l'institution telle qu'elle est prévue pour Londres, ces critiques tombent, car notre futur attaché ne sera pas un homme agissant avec omnipotence dans son district, mais le conseiller d'un agent diplomatique placé directement au-dessus de lui. Sa forte spécialisation dans les questions économiques lui permettra d'entreprendre une série de travaux et d'études que ne peuvent accomplir actuellement nos ministres, autant par incompétence que par manque de temps. Outre le service de renseignements à organiser d'une façon rapide et sûre, l'attaché pourra devenir l'âme de tous les développements que la Suisse aura à apporter à sa représentation extérieure et qui sont à l'ordre du jour depuis une quarantaine d'années. Mais il faut rappeler que le commerce ne doit pas voir en eux des commis voyageurs ou des commissionnaires. Onken a précisé lui-même la tâche de l'attaché commercial : « über unsere Handelsinteressen zu wachen, alle die Entwicklung unserer Ausfuhr interessirenden Vorgänge zu kontrollieren und daherige Erkundigungen einzuziehen, sowie das Resultat derselben zusammen zustellen ».[2]

On est même allé jusqu'à proposer des attachés commerciaux suisses aux ambassades et légations étrangères qui défendent nos nationaux et nos intérêts dans les pays où nous n'entretenons pas d'agents diplomatiques, en disant que nous n'aurions pas de difficultés à faire admettre la chose et que les frais seraient ainsi considérablement réduits.[3] Si l'accueil fait à cette proposition ne fut pas empressé, c'est bien que la question est très complexe; elle nécessite une étude et surtout des sondages qui n'ont pas encore pu être tentés.

[1] Voir à ce sujet : A. Georg, *Le commerce au service de l'industrie nationale*, Genève 1904; P.-H. Schmidt, *Die schweizerischen Industrien im internationalen Konkurrenzkampf*, Saint-Gall 1912 ; A. Junod, *Le jeune commerçant suisse à l'étranger*, Zurich 1914 ; Dr P. Mori, *Neue Wege schweizerischer Exportpolitik*. Schweizer Zeitfragen n° 49, Zurich, 1916; un article de l'*Économiste* de Zurich, du 18 octobre 1913, *Der junge Schweizerkaufmann im Auslande*.

[2] A. Onken. *Op. cit.*, p. 10. — M. H. Hauser, dans son étude sur *Les Méthodes allemandes d'expansion économique*, Paris 1916, pp. 202 et 203, dit que les exportateurs ne paraissent pas, jusqu'ici, s'être beaucoup servis des attachés. Il y en a qui vont jusqu'à prétendre que c'est une institution nuisible. « L'activité du commerce allemand, disent-ils, est si rapide qu'elle devance toujours celle des fonctionnaires les plus spécialisés. »

[3] A. Onken. *Op. cit.*, p. 13. — O. Fischer, *Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausseninteressen*. Berne 1909, p. 96.

On réclame encore pour le service de renseignements dans les places de moindre importance, de simples correspondants choisis parmi nos compatriotes ou parmi les commerçants d'autres pays.[1] Autrement dit, c'est une invitation à augmenter le nombre de nos consuls honoraires. L'Autriche-Hongrie est allée très loin dans ce sens, surtout dans les pays balkaniques et le Levant; les résultats sont satisfaisants, mais plutôt au point de vue politique qu'au point de vue économique.

De toute façon, il semble qu'une extension de notre représentation extérieure, tant dans le sens des attachés commerciaux que dans celui des consuls de carrière, est à la veille d'être réalisée. Les motions aux Chambres fédérales se succèdent, tout en devenant plus catégoriques; l'accueil bienveillant que leur témoigne l'autorité exécutive prouve que l'opinion, dans les milieux intéressés et dans la presse, s'affirme en faveur de ce complément.

Le Conseil fédéral en viendra très probablement à augmenter le nombre actuel des consulats de carrière et à créer de nouveaux consulats généraux, par exemple en Chine et en Turquie, vu l'importance de nos intérêts commerciaux dans ces pays. Peut-être aussi, d'autres légations suisses devront être pourvues d'un attaché commercial. La proposition en a été faite pour Paris, concurremment au projet d'une Chambre de commerce suisse. La division du commerce de notre légation à Berlin risque bien d'être maintenue après la guerre. On a aussi parlé de Pétrograd où, d'après l'avis des milieux horlogers, un industriel comme attaché commercial deviendrait de plus en plus l'indispensable adjoint du juriste qui représente nos intérêts politiques dans la nouvelle république.

Tous ces desiderata sont à l'étude; le Conseil fédéral s'en occupe et la presse unanime les soutient, cependant non sans polémiques sur les diverses solutions proposées. Notre haute autorité se laisse sagement guider par des raisons d'opportunité ; le seul reproche qu'on pourrait lui adresser, est celui de trop suivre l'opinion ; elle devrait, dans beaucoup de cas, la précéder et la conduire. L'après-guerre se dessine déjà à l'horizon, menaçante pour quiconque ne sera pas armé économiquement ; le rôle de nos dirigeants est de prévoir et d'agir en conséquence.

Enfin, si la Suisse multiplie ses consulats de carrière et ses postes d'attachés commerciaux, elle créera ainsi une nouvelle classe de fonctionnaires qu'elle devra non seulement rétribuer mais encore retraiter. Jusqu'à aujourd'hui, nos agents diplomatiques et consulaires de carrière n'ont pu se prévaloir dans ce domaine que d'un arrêté fédéral du 11 oc-

[1] H. Moser. *Les relations commerciales de la Suisse avec l'étranger*. Genève 1887, p. 7.

tobre 1907 [1] dont les articles 4 et 7 stipulent que leurs traitements et les indemnités en cas de déplacement ou de mise à disposition temporaire ne leur sont attribués que sous réserve de l'allocation par les Chambres des crédits nécessaires. Et pourtant il n'y a pas d'activité officielle qui présente plus d'aléas que celle qui nous occupe. Un seul article de la loi fédérale du 2 juillet 1897 leur est appliqué par analogie, selon une jurisprudence constante. C'est l'article 10, alinéa 1, ainsi conçu : [2] « Si, par suite de maladie ou de décès, une place devient vacante, le Conseil fédéral dispose de la jouissance du traitement attaché à cette place pour un temps qui ne peut excéder un an. Le Conseil fédéral décide sur chaque cas particulier, en tenant compte des circonstances. Il désigne en outre les personnes qui ont droit à la jouissance du traitement. Cette allocation est insaisissable. » Mais il n'est nulle part question de pension de retraite, lacune qui devra être comblée avant même que le développement de notre représentation extérieure soit entrepris. [3]

L'Angleterre accorde à cette catégorie de fonctionnaires une pension variant entre les $^5/_{12}$ et $^{11}/_{12}$ du traitement complet après un minimum de 15 années de service. Elle est fixée par la commission du Trésor. A l'âge de 63 ans, les consuls anglais doivent se retirer des affaires publiques.

La mise en retraite des fonctionnaires consulaires français ne peut avoir lieu qu'avec l'assentiment de la Commission des affaires extérieures. Une pension peut être accordée après dix années de service et son importance varie suivant les circonstances et l'activité du titulaire. Toutefois, elle ne peut en aucun cas excéder :

Fr. 4,000 — pour les consuls généraux,
» 3,000 — pour les consuls de 1re classe,
» 2,400 — pour les consuls de 2e classe et vice-consuls,
» 2,000 — pour les autres fonctionnaires.

Lorsqu'un consul se trouve momentanément en congé ou à disposition, il ne peut recevoir plus des deux tiers de son dernier traitement.

L'Autriche-Hongrie accorde à ses représentants officiels à l'étranger une retraite allant de 400 à 8,400 C. à calculer sur la base suivante : 40 % du dernier traitement après 10 ans d'activité et 2 % en plus pour chaque année supplémentaire. Chaque fonctionnaire de la monarchie bicéphale verse pendant son activité le 3 % de son traitement annuel au fonds de retraite.

[1] *Recueil officiel des lois, nouvelle série*, vol. XXIII, pp. 623 et ss.
[2] Loi du 2 juillet 1897, *Recueil officiel des lois, nouvelle série*, vol. XVI, p. 284.
[3] Voir R. de Weck, *op. cit.*, pp. 110 et ss.

Un consul allemand n'a droit à aucune retraite avant d'avoir atteint l'âge de 56 ans. Celle-ci se monte au $^{20}/_{60}$ du traitement après 10 ans de service et augmente de $^{1}/_{60}$ jusqu'à 30 ans et de $^{1}/_{120}$ au-dessus de 30 ans. Le maximum légal de $^{45}/_{60}$ ou 12,000 M. ne doit pas être dépassé.

Enfin tous ces pays ont prévu des indemnités spéciales pour les cas de maladies contractées en cours d'activité dans des contrées malsaines. [1]

Section II

Propositions concernant les renseignements eux-mêmes et leur mode de transmission.

La deuxième critique adressée au système consulaire actuel vise la nature des renseignements eux-mêmes et la façon dont ils sont transmis, au Conseil fédéral d'abord, puis aux intéressés.

Les consuls suisses adressent leurs rapports au Département du Commerce, qui, depuis 1914, a été une division du Département Politique.

Le *Département fédéral du Commerce* s'est appelé de différents noms de 1849 à 1896; à la revision du système Droz, un des sept nouveaux dicastères devient le Département du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture. Son activité en matière d'exportation a été bienfaisante et s'est beaucoup développée. D'une part, elle s'est manifestée par la protection générale des intérêts suisses et par les renseignements de plus en plus précis, tirés en majeure partie de nos agents à l'étranger, qu'elle met soit officiellement par la publication de la *Feuille officielle suisse du Commerce*, soit confidentiellement par correspondance, à la disposition des commerçants et des industriels. D'autre part, elle a joué un rôle important dans la conclusion des traités de commerce avec l'étranger, qui, en général, ont contribué au développement de nos grandes industries d'exportation.

L'organisation de 1914 rattache la division du commerce extérieur au Département Politique fédéral, tandis que celles de l'Industrie et de l'Agriculture passent au Département fédéral de l'Économie publique. Cette nouvelle répartition s'inspirait du besoin de faire rentrer dans un seul dicastère toutes nos relations avec l'étranger. L'idée en soi était louable, la majeure partie de nos affaires extérieures étant d'ordre économique; mais les abus qui se sont produits dans le cadre du Département Politique ont imposé des changements importants. La distinction

[1] Voir E. Baumann, *op. cit.*

entre la division des affaires étrangères à caractère strictement diplomatique et la division commerciale n'était pas assez nette.

Par arrêté du Conseil fédéral du 27 juin 1917, la division du commerce du Département Politique a été transférée, avec toutes les affaires qui en dépendent, au Département de l'Économie publique. Celui-ci comprend désormais toutes les divisions de l'administration fédérale chargées des questions économiques. [1]

C'est à lui qu'incombe actuellement la tâche de rassembler les renseignements fournis par nos représentants à l'étranger et de les porter à la connaissance des intéressés, en particulier par la *Feuille officielle suisse du Commerce (Schweizerisches Handelsamtsblatt).* La publication des rapports consulaires, qui se faisait primitivement dans la *Feuille fédérale suisse,* est maintenant beaucoup plus rapide. Cette feuille comprend: 1. une partie officielle contenant les avis officiels; 2. une partie non officielle donnant, en particulier, les rapports généraux des consuls suisses à l'étranger, pour autant qu'ils sont d'intérêt public, ainsi que des statistiques commerciales, la situation financière des grandes banques, etc. Lorsque l'occasion se présente, l'autorité fédérale publie également des rapports de consuls ou d'institutions étrangères.

La Feuille officielle suisse du commerce paraît chaque jour, souvent en deux éditions; le prix de l'abonnement est modique, 10 francs par an, de façon à permettre une grande diffusion de cet organe.

Le triage des informations et renseignements qui parviennent au Département est abandonné à la sagacité de fonctionnaires fédéraux qui, souvent, sont peu à même de juger leur importance exacte pour le commerce. Il se peut que des détails qui auraient intéressé certain milieu soient laissés de côté comme insignifiants, et, inversement, que des communications soient rendues publiques alors qu'il eût mieux valu les tenir secrètes.

Le besoin d'un département fédéral ne s'occupant que des intérêts du commerce suisse, organisé rationnellement et comptant dans son personnel des hommes qualifiés, se fait de plus en plus sentir, il est à souhaiter que l'augmentation des membres du Conseil fédéral de sept à neuf permettra la réalisation des vœux exprimés dans le monde commerçant à ce sujet. La réorganisation de notre représentation économique à l'étranger doit commencer par une meilleure administration centrale. M. C. Benziger, qui étudie toute cette question dans un magistral article de *Wissen und Leben,* remarque à ce propos [2] qu'il faudra, à l'avenir, nous faire à

[1] Communiqué officiel à la presse du 13 juillet 1917.

[2] C. Benziger, art. cit., *Wissen und Leben* du 15 avril 1917, p. 75.

l'idée qu'un chef de service fédéral soit autant et même mieux rétribué qu'un conseiller fédéral, les connaissances exigées de ce fonctionnaire demandant des études spéciales et approfondies tant pratiques que théoriques. Ils doivent être mis sur le même pied que les secrétaires des Chambres de commerce, par exemple.

Mais il ne faut pas seulement se contenter de publier les rapports de consuls, dont beaucoup sont intéressants et quelques-uns laissent à désirer. Depuis 1880 déjà, on réclame une direction plus ferme et des instructions strictes à nos représentants que seul un bureau central, indépendant de l'administration fédérale, pourra donner.

L'institution étrangère qui paraît se rapprocher le plus de celle qu'on propose pour la Suisse est l'*Office national du commerce extérieur*, de Paris, créé par la loi du 3 mars 1898. Sa fonction consiste à fournir aux industriels et commerçants français tous les renseignements qui paraissent propres au développement du commerce d'exportation et à l'extension des débouchés à l'étranger et dans les colonies. Un accord est intervenu en 1898 entre la Chambre de commerce de Paris et le gouvernement français, plaçant l'office sous le contrôle du ministre du commerce, qui le subventionne, et de la Chambre de commerce, qui fournit ses locaux et sa bibliothèque de la Rue de Feydeau. L'Office est, en outre, autorisé à accepter tous les dons qu'on voudra bien lui faire. Un conseil d'administration, qui se réunit chaque trimestre, pourvoit à l'organisation de l'institut et contrôle son activité. Le président est, de par la loi, le ministre du commerce lui-même, le premier vice-président, le président de la Chambre de commerce de Paris, et parmi les membres il y a plusieurs présidents de Chambres de commerce de la province et des directeurs de ministères. Un Comité de direction se réunit deux fois par mois. Le personnel de l'Office comprend un directeur, en la personne du Chef de la division des renseignements du ministère du Commerce, un secrétaire et plusieurs fonctionnaires, tous très au courant des questions de douane et de transport.

Les correspondants de l'Office sont les nombreux consuls que la France entretient dans le monde entier et qui sont en relations soit directement avec le bureau central, soit indirectement par l'intermédiaire du ministère du Commerce ou des Chambres françaises de commerce à l'étranger. La loi a en outre créé une nouvelle catégorie de correspondants: *les Conseillers du Commerce extérieur*. Il n'est pas possible de créer sur toutes les places du globe une Chambre de commerce ou un comité; on a alors imaginé d'honorer de ce titre des commerçants français, établis dans les colonies ou à l'étranger et versés dans les affaires d'importation et d'exportation, qui, en échange, fourniront les renseignements désirés.

L'idée ne fut pas mauvaise, les Français aiment les titres, et l'espoir d'obtenir, un jour, le ruban ou la rosette de la Légion d'honneur est un stimulant de plus. Le ministre en a nommé un grand nombre dès le début, même des commerçants habitant la France et qui ont des intérêts à l'étranger. Les Conseillers du Commerce extérieur ont pour fonctions de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées par le ministre du Commerce ou l'Office national, et, de plus, de donner spontanément des conseils, avis et communications de toute nature susceptibles de contribuer au développement de l'industrie et du commerce français à l'étranger. Ils sont tenus, pendant leurs cinq années de fonction, de placer deux jeunes Français au moins dans un établissement des colonies ou de l'étranger. Ils ont constitué un *Comité du Commerce extérieur* qui jouit d'une grande influence et étudie, dans ses réunions mensuelles, toutes les questions d'actualité intéressant le développement du commerce de la France. Ce comité a son siège à Paris et publie un bulletin mensuel.

L'Office national du Commerce extérieur ne doit être qu'un bureau d'informations; il ne traite aucune affaire. Il ne répond qu'à des Français et pour autant qu'il s'agit de développer leurs exportations. Son programme est précis : la protection de la France dans la lutte pour de nouveaux débouchés. S'il ne peut donner des renseignements sur le crédit à accorder à un commerçant étranger parce qu'il engagerait sa propre responsabilité et celle de ses agents, il informe ses correspondants de la situation et de l'honorabilité de telle ou telle maison. Les renseignements reçus par l'Office sont classés en deux catégories, par article et par pays, de façon à pouvoir les fournir à nouveau en cas de demande. Lorsqu'il s'agit de question de mode ou de goût de la clientèle à atteindre, la lettre adressée au consul ou au conseiller du commerce peut être accompagnée d'échantillons.

L'Office français rend publiques les informations qu'il reçoit, soit par des communiqués à la presse quotidienne et qui paraissent sous la rubrique : *Informations et renseignements de l'Office national du Commerce extérieur*, soit par des publications ad hoc qui sont :

a) Le Moniteur officiel du Commerce, journal hebdomadaire de renseignements commerciaux, industriels et maritimes, qui donne en supplément les rapports commerciaux des agents diplomatiques et consulaires, ainsi que ceux des Conseillers du Commerce extérieur ;

b) La Feuille d'Informations et de Renseignements, qui paraît deux fois par semaine; elle est adressée gratuitement aux institutions commerciales et à la presse française. Elle contient les informations les plus saillantes du *Moniteur officiel du Commerce*, surtout celles ayant un

caractère général et qui sont ainsi de nature à intéresser une grande partie de la population ;

c) Les Dossiers commerciaux, distribués seulement aux abonnés, permettent aux négociants de se constituer, pour leur usage personnel, une collection de renseignements sur les affaires de leur spécialité;

d) Les Monographies industrielles et commerciales traitent chacune séparément d'une industrie ou d'un commerce différent;

e) Les Notices commerciales qui s'occupent des sujets les plus divers — commerces spéciaux, listes de négociants, usages commerciaux, formalités douanières, etc. —; elles sont très recherchées des exportateurs.

Une partie des dépenses de l'Office national du Commerce extérieur sont couvertes par une subvention de l'État, le reste par des dons et contributions d'associations, de Chambres de commerce, en particulier de celle de Paris qui a investi 1,100,000 francs lors de la fondation de l'institution.[1]

L'Angleterre possède deux offices de ce genre : *l'Imperial Institut for the United Kingdom, the Colonies and India*, fondé en 1887, dû à l'initiative privée, et le *Commercial Intelligence, branche of the Board of Trade*, datant de 1900 et placé sous la direction du ministère du Commerce. Ce dernier bureau dispose, pour le renseigner sur la situation économique des colonies britanniques, de quatre fonctionnaires spéciaux, les *Trade Commissioners*, résidant à Melbourne, Montréal, Le Cap et Wellington. Ceux-ci voyagent beaucoup à l'intérieur de leur rayon d'activité, et rentrent de temps à autre en Angleterre rendre compte de leurs travaux et prendre de nouvelles instructions. On doit avoir apprécié leurs services, puisque le ministre du Commerce vient de créer douze nouveaux postes de ce genre. Les consuls anglais sont aussi mis à plus forte contribution depuis la guerre. Le *Department of Commercial Intelligence* leur demande notamment de fournir un nouveau rapport trimestriel à construire suivant un schéma spécial. Ce sont deux formulaires imprimés qu'ils n'ont qu'à remplir; l'un se rapporte aux conditions générales de commerce sur les principales places et ports de leur district; l'autre donne, dans sa première partie, des informations sur les maisons travaillant avec la Grande-Bretagne, et, dans la seconde, la liste des commerçants que le consulat ne peut guère recommander. Les renseignements obtenus par le bureau sont remis soit directement aux intéressés soit par l'intermédiaire des Chambres de commerce. Le *Department of Commercial Intelligence* publie

[1] Voir sur la question : Dr Wilhelm Wendlandt, *Handels-Auskunftsstellen des Auslandes*, Berlin 1900; P. Clerget, *Manuel de l'Économie commerciale (la technique de l'exportation)*. Paris 1909, Chap. XV; G. Lecarpentier, *Le commerce international*. Paris 1908, Chap. IV.

en outre le *Board of Trade Journal*, paraissant chaque semaine et très riche en renseignements commerciaux.[1]

Le *Bureau of Information* du Musée commercial de Philadelphie, institution due à l'initiative privée, mais largement subventionnée par les villes, des États et même par le Congrès, peut également servir de modèle à ce que l'on propose d'ériger en Suisse. Outre le musée d'échantillons proprement dit et la bibliothèque richement dotée, le *Bureau of Information* forme une division spéciale qui, pour obtenir les renseignements nécessaires, se tient en relations avec toutes les Chambres de commerce, les consulats et les grandes firmes américaines et étrangères du monde entier. Il se compose lui-même de plusieurs sous-départements, dont un s'occupe uniquement des relations avec les agents, représentants et correspondants à l'étranger, un second, de classer tous les matériaux susceptibles d'être utiles au commerce américain, et un troisième, de les expédier aux destinataires. Il dispose des moyens les plus modernes pour l'accomplissement de son travail.

Le genre de renseignements que le bureau communique à ses membres varie beaucoup ; il leur soumet en particulier de fréquents rapports sur les conditions économiques des places étrangères, avec des considérations spéciales suivant les affaires intéressant le commerçant auquel il s'adresse, ainsi que des rapports sur la situation financière de maisons de commerce étrangères, pour l'obtention desquels il est en relations avec une multitude d'agents, dont plus d'un millier de grandes banques. Il répond à toutes les questions de ses abonnés, relatives à l'exportation d'articles américains.

Le Bureau a organisé un *Card Index Cabinet* qui contient la liste de toutes les maisons d'importation et branches similaires du monde entier. Chaque raison sociale se trouve inscrite sur une carte spéciale, suivie d'informations quant à son importance, son capital, son crédit, le genre d'affaires qu'elle entreprend. Cette collection de cartes est classée suivant les pays ou les places par ordre alphabétique et les renseignements sont obtenus le plus souvent des maisons elles-mêmes. Les abonnés peuvent également s'adresser au bureau pour des conseils en vue de la création de succursales ou d'agences à l'étranger. Le bureau a enfin établi un répertoire de tous les fabricants et commerçants américains de quelque importance, répertoire qui se trouve déposé dans toutes les villes des États-Unis, spécialement dans les secrétariats des Chambres de com-

[1] Voir Dr W. Wendlandt, *op. cit.;* la *Nouvelle Gazette de Zurich*, Exportnummer 2, 13 janvier 1917, article *Exportförderung in England*, et *Nouvelle Gazette de Zurich* du 22 juin 1917, article *Staatshilfe für die britische Exportindustrie.*

merce, dans les consulats, ainsi qu'à l'étranger. Il est ordonné de deux façons différentes: par branches de fabrication (une trentaine avec de multiples subdivisions) et par ordre alphabétique, d'après le nom des producteurs.

Les consuls américains sont obligés, par la loi, de se mettre à l'entière disposition des différents bureaux du Musée de Philadelphie, même pour des questions spéciales.

Les États-Unis possèdent, en outre, un bureau de renseignements placé directement sous l'administration du ministre du commerce, le *Bureau of Foreign and Domestic Commerce* du *Department of Commerce and Labour,* à Washington, qui a pour but de pourvoir le monde des affaires américain d'informations de premier ordre. Les renseignements sont imprimés en un grand nombre d'exemplaires et envoyés directement aux intéressés. Ceux de nature confidentielle ou spéciale, dont quelques-uns concernent des possibilités d'acquérir de nouveaux marchés, sont adressés sous pli fermé. Le bureau publie trois sortes de bulletins:

a) les *Commercial Relations,* qui renferment les rapports annuels des consuls;

b) les *Monthly Consular and Trade Reports*, qui comprennent essentiellement des conseils et des suggestions très utiles aux exportateurs;

c) les *Daily Consular and Trade Reports*, informations envoyées au jour le jour.

L'innovation de ce bureau est la création de filiales dans les grands centres des États-Unis, ce qui permet une transmission plus rapide et aussi une certaine spécialisation; ainsi la filiale de la Nouvelle Orléans ne s'occupera pas des mêmes affaires et des mêmes personnes que celles de San-Francisco ou de Chicago. [1]

L'Italie vient de créer un *Institut national italien de publicité et d'informations* à Rome, qui a ouvert, à Lausanne, une agence pour la Suisse.

Il va de soi que les autres pays qui ont développé l'institution jusqu'à posséder un musée commercial, ont un bureau de centralisation des renseignements fournis par leurs consuls et leurs agents. La Belgique, l'Autriche-Hongrie ont également tiré de grands avantages de ce service.

A différentes reprises, on a réclamé, en Allemagne, la création d'un office central du Commerce, en précisant qu'il ne faut pas faire œuvre bureaucratique, mais construire un organe souple, dégageant de toute

[1] Voir à ce sujet : Dr W. Wendlandt, *op. cit.*; Pierre Clerget, *op. cit.*

responsabilité le gouvernement impérial. Rien n'a pu encore être mis sur pied jusqu'à aujourd'hui, car l'opinion des gens compétents n'est pas unanime. Par contre, le *Reichsamt des Innern* préside à la publication de trois périodiques :

a) Le *Deutsche Handelsarchiv* (qui correspond au *Moniteur officiel du commerce extérieur* en France) paraissant une fois par mois;

b) les *Nachrichten über Handel und Industrie*, qui paraissent plus fréquemment portant à la connaissance des exportateurs les faits d'actualité signalés par les consuls;

c) les *Berichte über Handel und Industrie*, qui sont consacrés à des sujets déterminés; ce sont des monographies qui remplissent d'épais volumes.

En outre, les grands rapports des représentants allemands à l'étranger paraissent séparément en volumes tirés à 3000-3500 exemplaires.[1]

En Suisse, le Département fédéral du commerce a été amené à convoquer, à ce sujet, au début de 1881 déjà, par un mémoire de la Société de Géographie commerciale de Saint-Gall, une conférence des associations industrielles de notre pays. Le président de cette société, délégué au Congrès de Bruxelles l'année précédente, avait été frappé des efforts faits par la Belgique pour renseigner ses industries et son commerce. Le manifeste demandait que la Suisse ne restât pas en arrière, et qu'un bureau fût créé sous les auspices du Département du Commerce dans le but de réunir tous les rapports consulaires et d'adresser aux consulats toutes les demandes de renseignements. En neuf articles, la Société de Géographie de Saint-Gall jetait les bases de ce *bureau consulaire* dont les frais seraient supportés les trois quarts par la Confédération et un quart par les intéressés eux-mêmes.

L'accueil que fit à ce projet la conférence du 26 janvier 1881 fut plutôt froid. Numa Droz, qui la présidait en qualité de Chef du Département du Commerce, a reconnu que des améliorations étaient désirables. C'est à lui que nous devons la publication des rapports dans la *Feuille officielle suisse du commerce*, dès 1883. Si ces rapports laissent souvent à désirer, il en est de fort utiles, mais le commerce n'en profite pas assez. En tenant compte des circonstances, Droz s'est déclaré d'accord avec la proposition faite d'exiger des consuls des statistiques exactes et la communication des publications qui se font à l'étranger en matière commerciale. Il a admis, en principe, la création d'un bureau consulaire, en

[1] Voir un article de M. A. Raffalowich dans l'*Économiste français* du 30 septembre 1911, et M. Apt, *Aussenhandelsamt*, Leipzig 1916.

laissant à l'avenir le soin de décider si cette mission doit être confiée à l'État ou à une entreprise privée.[1]

La première conséquence fut, en date du 6 janvier 1882, une circulaire du Conseil fédéral aux consulats suisses concernant les rapports consulaires et qui donne des indications très strictes sur leur contenu, sur leur rédaction et sur leur transmission[2]. On leur demande d'indiquer les conditions générales de l'arrondissement ou de la place consulaire pendant l'année qui fait l'objet du rapport : commerce et industrie, finances, droits d'entrée, trafic et inventions, d'une part, et, d'autre part, les relations de l'arrondissement et de la place consulaire avec la Suisse, en mentionnant l'influence des circonstances générales sur l'importation et l'exportation de et en Suisse.

La réalisation du bureau consulaire s'est malheureusement heurtée à la décision des Chambres fédérales du 18 décembre 1884, abandonnant tout complément de notre représentation extérieure à l'initiative privée. Cependant la question est restée à l'ordre du jour, et, depuis 1912 surtout, prend un caractère d'urgence, si bien qu'un commencement a déjà été effectué dans ce sens, en subventionnant le *Bureau suisse de renseignements pour la fourniture et la vente de marchandises (Schweizerisches Nachweisbureau für Bezug und Absatz von Waren)*, de Zurich, dû à l'initiative privée. En 1915, la subvention fédérale, allouée dès 1908 à l'Office central suisse pour les Expositions, est étendue au bureau de renseignements ; dès lors, les deux institutions n'en forment qu'une. Le bureau est placé de ce fait sous la surveillance du chef du Département de l'Economie publique et d'une Commission où sont représentés le Conseil fédéral, l'Union suisse pour le Commerce et l'Industrie et l'Union suisse des Paysans, les deux associations à l'initiative desquelles nous devons ces offices.

Le bureau de renseignements a pour but le développement de l'économie nationale suisse par la communication d'adresses exactes pour la fourniture et la vente de produits fabriqués de tous genres, d'une part, et pour l'achat de matières premières et de marchandises préparées ou terminées à l'étranger, que le pays ne produit pas ou en quantité insuffisante, d'autre part. Il répond à toutes les questions qui concernent la production et la consommation indigènes ou étrangères, mais répudie toute responsabilité découlant des renseignements qu'il transmet.

[1] *Procès-verbal de la conférence convoquée par le Département suisse du Commerce et de l'Agriculture au sujet de l'organisation des Consulats suisses.* Berne 1881, p. 16.

[2] *Feuille fédérale suisse*, 1882, I, pp. 5 et ss.

Pour remplir sa mission, il a principalement à sa disposition :

1. Des registres sur la production et des livres d'adresses. Le bureau est en relation avec les organisations professionnelles existant dans le pays, et surveille l'établissement des renseignements qu'il y puise. Il correspond également avec des organisations et des hommes de confiance à l'étranger.

2. La collaboration bienveillante des représentants officiels de la Suisse à l'étranger, des représentants des pays étrangers en Suisse et des sociétés suisses à l'étranger.

3. La collaboration de la presse pour des communications courantes. [1]

Depuis le début de la guerre, les services du bureau qui se sont le plus développés sont celui des renseignements proprement dits et celui des représentations. Ce dernier se charge de mettre en relation des maisons suisses avec des représentants à l'étranger. En 1916, il a été répondu à 6856 demandes de ce genre, contre 4756 en 1915. Il s'agit des cas suivants :

1. Le Bureau recherche avant tout des représentants à l'étranger pour les producteurs suisses ; il existe dans ce but des registres très complets portant notamment sur les maisons suisses à l'étranger.

2. Des maisons étrangères cherchent en Suisse des acheteurs de produits suisses.

3. Des maisons étrangères demandent des représentants pour la vente de leurs marchandises. Ici, le bureau ne s'occupe que des cas dans lesquels il s'agit d'articles que les producteurs suisses ne fabriquent pas ou avec lesquels ils n'entrent pas en concurrence.

4. Des maisons ou des représentants suisses entrent réciproquement en relations par l'entremise du bureau. Il n'est pas possible de donner des chiffres sur les représentants trouvés à l'étranger pour des maisons suisses, parce que les arrangements intervenus n'ont pas été toujours portés à la connaissance du bureau.

On a introduit en 1916 un système de notices sur le commerce avec les divers pays, spécialement en ce qui concerne le choix des représentations dans les différentes régions ; les listes des représentants, et des représentants suisses avant tout, ont été considérablement allongées. On n'a indiqué que les représentants sur lesquels on possédait effectivement de bonnes références. Si aucun représentant n'est porté en note dans la branche demandée, le bureau s'occupe de faire des recherches. [2]

[1] Ed. Boos-Jegher. *Unsere Absatzverhältnisse in Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft, Schriften für Schweizer Art und Kunst* n° 20, Zurich 1916, pp. 34 et ss. P. Mori, *Neue Wege schweizerischer Exportpolitik*, Zurich 1916, pp. 49 et ss.

[2] Voir le *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1916*, publié par le Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie. Zurich 1917, pp. 331 et 332.

Le bureau de renseignements repose sur des principes d'utilité générale; il ne cherche aucun bénéfice, mais tend plutôt à rendre gratuit les renseignements qu'il donne. Il comble réellement une lacune, et on doit en être satisfait dans les milieux intéressés puisqu'on le développe encore en lui procurant des données toujours plus exactes sur notre production, et en le dotant d'un *Schweizerisches Exportadressbuch* paru dernièrement en allemand, en français, en anglais et en espagnol.[1] Ce répertoire contient 1800 noms de maisons suisses avec 5000 articles de leur fabrication environ. Il sera facile de compléter ce répertoire en donnant les débouchés de chaque maison et en indiquant dans quelles régions elle en cherche de nouveaux, ainsi que si elle entend travailler directement ou par l'intermédiaire de représentants.

En élargissant encore les bases du bureau de renseignements de Zurich, notre pays obtiendrait, sans grosses dépenses et sans faire appel à un organisme bureaucratique, une institution dans le genre de l'office national du commerce extérieur français. Sous le régime actuel, une représentation méthodique de la Suisse à l'étranger est difficilement réalisable. Nos consuls honoraires font preuve, en général, de beaucoup de bonne volonté qui ne demande qu'à être dirigée pour le plus grand bien de notre patrie. Pour cela, il faut un lien entre l'économie nationale et nos représentants à l'étranger puisqu'il manque à ceux-ci les moyens de connaître les besoins de notre commerce d'exportation.

Nous avons le privilège de compter de nombreux concitoyens occupant des situations en vue dans tous les pays du monde. Ne pourrions-nous pas multiplier les sources de renseignements en nommant aussi des Conseillers du commerce extérieur? Nous n'avons pas de décorations à leur conférer, seulement le titre honorifique de *Conseiller suisse*, leur patriotisme fera le reste. D'une manière générale d'ailleurs, tous les compléments que nous devons apporter à notre système consulaire seront aussi des moyens de renseignements de premier ordre pour notre commerce.

Le futur bureau consulaire aura avant tout à fournir *promptement* des renseignements *précis*. Son organisation visera, en particulier, les trois buts suivants :

1. La rapidité dans la transmission des renseignements, et pour cela il entretiendra avec ses agents une correspondance continue, au lieu de tout renvoyer au rapport annuel.

2. Obtenir des informations complètes et touchant à toutes les branches

[1] Voir les journaux de ces deux dernières années, en particulier la *Nouvelle Gazette de Zurich* du 30 avril 1915 et *Exportnummer* 18, 1916.

du commerce et de l'industrie, suivant un rapport type qu'il dressera et perfectionnera sans cesse par les demandes spéciales de nos exportateurs.

3. Le classement systématique des renseignements reçus et leur publication.

Au sujet de cette publication, nous avons encore des progrès à faire; le bureau de renseignements de Zurich est satisfait de la collaboration de la presse suisse en général. Mais il nous faudrait une presse spéciale, semblable à celles que nous avons vues en France et en Allemagne, par exemple.

En remettant au futur office central la rédaction de la *Feuille officielle suisse du Commerce* pour ne laisser à l'administration fédérale que la partie strictement officielle, nous arriverions à marquer déjà mieux la distinction entre les renseignements qui ne concernent que les autorités et ceux qui doivent être mis à la disposition des commerçants. Cette distinction est réclamée depuis fort longtemps.

Quant aux renseignements eux-mêmes, on peut les classer, d'une part, en:

1. Renseignements généraux portant sur l'ensemble des conditions économiques d'une région déterminée, mais s'occupant également de questions spéciales, comme les conditions de placement ou de travail. Ils font l'objet des rapports annuels; le grand reproche qu'on leur adresse est qu'ils sont incomplets et manquent de précision.

2. Réponses à des questions de détail, qui proviennent le plus souvent des intéressés eux-mêmes. Ces questions sont de nature les plus diverses, mais ont trait de préférence au développement du bien-être, aux goûts, à la mode, à l'augmentation ou à la diminution de la population, à la hausse ou à la baisse des salaires. Jusqu'à présent, nos consuls n'ont pas eu beaucoup à faire dans ce but, l'initiative privée a suffi. Le bureau consulaire facilitera le travail et l'encouragera en ce sens que, au lieu de s'adresser directement au consulat à l'étranger, l'exportateur écrira à l'office, en Suisse, et la réponse lui parviendra très rapidement dans la plupart des cas.[1]

D'autre part, on peut distinguer :

1. Les informations portant sur des personnes ou sur des maisons de commerce, qui se font de préférence par l'intermédiaire de correspondants à titre de réciprocité; les banques sont très à même de renseigner à ce sujet. Il est compréhensible que tous les États ont répudié

[1] Dr H. Tondury, *Wirtschaftliche Interessenvertretung im Auslande*, dans *das Schweizerland.* Jhg. II, 1916, pp. 430 et ss.

toute garantie et toute responsabilité pour les informations sur la solvabilité de tiers que peuvent communiquer leurs représentants. Les États-Unis interdisent même à leurs consuls de donner des renseignements de cette nature. La question a été soulevée en 1883 par notre consul à Milan, mais le Conseil fédéral n'y a pas donné suite. Les renseignements sur la solvabilité que peuvent être appelés à donner les consuls suisses au cours de leurs fonctions, n'ont aucune garantie. Mais le bureau consulaire pourra continuer le travail entrepris par le Bureau de Zurich, et, à l'instar du *Card Index Cabinet* de Philadelphie, organiser un répertoire, classement vertical, de cartes donnant chacune tout ce qui peut être intéressant de connaître sur la maison dont elle porte le nom.

2. Les informations concernant les chances de vente, les conditions de commerce. Une maison seule, si importante soit-elle, ne peut posséder dans tous les pays du monde des correspondants qui la renseignent sur la demande, les conditions de transport, de douane, d'emballage, de paiement. Une institution officielle est indispensable ; elle se fait de plus en plus désirer pour la Suisse, et le bureau consulaire comblera ici encore une lacune, dont les conséquences peuvent nous devenir très préjudiciables. [1]

La grande majorité des consuls suisses revient assez fréquemment au pays, mais la plupart du temps, sans que personne, pas même le Conseil fédéral, ne s'en doute. Il semble que l'on pourrait exiger d'eux de s'annoncer et de se mettre à la disposition de l'autorité supérieure d'abord, puis du commerce et de l'industrie qui peuvent retirer grand profit de conversations avec des hommes travaillant à l'étranger. La Belgique a obligé ses agents diplomatiques et consulaires, en congé au pays, à siéger, à jours indiqués, dans un local ad hoc, faisant partie du Musée commercial de Bruxelles. Dans des entretiens très appréciés des industriels, ils fournissaient, jusqu'avant la guerre, toutes les indications désirables en vue de l'expansion économique et de l'utilisation à l'étranger des produits de l'activité nationale. En France, l'Office national provoque des audiences, données par les consuls et par les Conseillers du commerce extérieur à leur passage à Paris. Ces réceptions deviennent de plus en plus nombreuses et sont toujours très suivies par les exportateurs français.

[1] Voir Dr Julius Wilhelm, *Export und Exportförderung*. Wien und Leipzig 1908.

DEUXIÈME PARTIE

Autres institutions d'expansion commerciale

CHAPITRE PREMIER

Les Chambres de Commerce à l'étranger.

Les agents diplomatiques et consulaires ne sont pas les seuls organes par lesquels un gouvernement se renseigne et se documente sur la situation économique des autres États. Il peut avoir recours à ses nationaux établis à l'étranger, soit en leur faisant appel individuellement, soit en les groupant en comités connus sous le nom de *Chambres de commerce*. Ces institutions ont donné de très bons résultats comme moyen d'expansion commerciale et tendent partout à se multiplier.

Les Chambres de commerce sont très anciennes; elles sont nées du besoin pour un gouvernement d'éclairer ses décisions, en matière économique, de l'avis d'hommes placés dans la pratique des affaires. Elles délibèrent et donnent des avis publics à propos des lois relatives au commerce et à l'industrie, protègent les intérêts communs des commerçants et industriels et favorisent l'accroissement de ces deux facteurs importants de la prospérité nationale.

De tout temps le commerçant a cherché à s'appuyer sur l'association de ses pairs. Sans remonter à l'antiquité, on voit fleurir dans les pays maritimes et commerçants du moyen âge des puissantes constitutions corporatives pour la défense des intérêts commerciaux et pour l'encouragement général du commerce et de l'industrie. Chacun sait par exemple que le *Consulado del Mar*, fondé à Barcelone au IXe siècle, a codifié d'importantes institutions du droit des assurances maritimes. Au XIIIe siècle, les principales places de commerce de l'Espagne créaient des *Casas de contratacion y los Consulados*, véritables Chambres de commerce dont les membres étaient élus par les commerçants, avec des secrétaires et conseillers juridiques pour la gestion des affaires. Ces Chambres exer-

çaient des fonctions judiciaires et administratives, codifiant le droit commercial, jugeant les procès de droit commercial et maritime, exerçant la police des ports et des fleuves, tenant les registres maritimes, exerçant la surveillance des pilotes, fondant et entretenant des écoles commerciales et industrielles, s'occupant des voies de communication, présentant des rapports et des propositions aux autorités, etc.

Les villes de la Hanse eurent des institutions analogues, telles que la « députation de commerce » de Hambourg, se composant de membres élus par l'association libre et indépendante des commerçants maritimes, (*Ehrbare Kaufmann* de Hambourg ou *Collegium Senorium* de Brême).

Les Chambres de commerce autrichiennes ont exercé jusqu'à dernièrement des droits politiques ; elles envoyaient des députés au Reichsrat et aux diètes de la Basse-Autriche, de la Bohême et de la Galicie, ainsi qu'à l'administration centrale des pays de la Couronne. Mais les querelles de nationalité avaient envahi jusqu'aux Chambres de commerce ; c'est sans regret que l'on a vu disparaître leurs droits politiques les plus importants, à la suite de l'introduction du suffrage universel pour les élections du Reichsrat.

En France, les Chambres de commerce furent reconnues en 1701 déjà. Napoléon Ier leur donna un nouvel essor en les multipliant dans tout l'immense Empire qu'il venait de créer. Les Chambres de commerce françaises sont des institutions *officielles* pour l'encouragement des intérêts du commerce, de l'industrie et de la navigation. Chaque département doit avoir au moins une Chambre ; il y en a actuellement plus de 150 dans toute la France. La création et la haute direction de ces Chambres appartiennent au Ministre du Commerce et de l'Industrie qui détermine leurs attributions et le nombre de leurs membres. Leur organisation n'est donc pas libre ; l'État paie, mais il commande.

Le même système de Chambres de commerce se retrouve en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Italie, dans les Pays-Bas, en Espagne, en Roumanie, au Japon, avec certaines modifications de détail dans leur composition, le mode d'élection, le paiement des frais, leurs charges administratives. Mais ce système n'est guère applicable que dans les pays dont la législation groupe les commerçants et industriels en une classe spéciale de citoyens soumis à des lois et juridictions particulières (Codes de commerce, tribunaux de commerce) et reconnaissables au fait qu'ils paient patente à l'État.

Dans les pays libéraux, — où la patente de commerçant est inconnue, où les actes et contrats commerciaux sont soumis au droit commun, où les tribunaux de commerce n'existent pas, — la création de Chambres de commerce — en tant que conseils nommés par un collège électoral

spécial sur les commerçants — se heurterait à des difficultés matérielles évidentes. Elle rencontrerait, en outre, un obstacle invincible dans les sentiments d'indépendance individuelle des intéressés eux-mêmes. L'Angleterre et la Suisse ont laissé à l'initiative privée le soin de créer des Chambres de commerce.

Déjà avant 1848, les cantons de Zurich et de Saint-Gall avaient des comités commerciaux, Berne un conseil de commerce. Mais l'influence de la situation créée par la nouvelle Constitution fédérale et les facteurs économiques qui caractérisent le milieu du XIXe siècle, contribuèrent à faire naître de plus en plus, parmi nos commerçants et industriels, le besoin de se grouper pour la défense de leurs intérêts communs. Au cours des années 1850-1870, de nombreuses associations commerciales et industrielles se fondèrent dans les principaux centres de notre pays en vue de soutenir les revendications de leurs membres. Plusieurs d'entre elles jouèrent, dès leurs débuts, un rôle de première importance auprès des gouvernements cantonaux et même auprès des autorités fédérales.

Mais ces diverses institutions régionales n'avaient entre elles aucun lien durable qui leur permît d'étudier en commun les questions intéressant le commerce et l'industrie suisses, ni de faire valoir leur revendication par une action coordonnée. De son côté, le Département fédéral du Commerce ne pouvait ni se renseigner auprès des sociétés dont la plupart n'avaient aucun secrétariat permanent, ni défendre les intérêts économiques de la Suisse avec la compétence et l'autorité nécessaires.

Sur l'initiative de la Commission de commerce de Glaris, une assemblée des délégués des diverses associations régionales, en novembre 1869, fonda l'*Union suisse du Commerce et de l'Industrie* qui fut définitivement constituée en mars 1870.

L'Union suisse du Commerce et de l'Industrie groupe actuellement plus d'une cinquantaine de Chambres de commerce et associations commerciales et industrielles régionales ou nationales, représentant soit toute une branche de commerce, soit l'ensemble des commerçants d'un canton. Une d'entre elles, la Chambre suisse de l'horlogerie et des industries annexes, siégeant à La Chaux-de-Fonds, reçoit une subvention fédérale (fr. 3500.—). Une autre, la Chambre cantonale du Commerce, de l'Industrie et du Travail, à La Chaux-de-Fonds, est nommée par le Conseil d'État neuchâtelois ; c'est la seule exception au régime des Chambres de commerce libres, lequel présente la diversité coutumière aux institutions helvétiques. La plupart des Chambres cantonales de commerce, ainsi que les grandes associations commerciales et industrielles, entretiennent un secrétariat permanent.

L'article premier des statuts de l'Union précise son activité : « Les organes du commerce et de l'industrie suisses forment une association dont le but est de discuter et de représenter leurs intérêts communs et de réunir, dans la mesure du possible, les informations et matériaux nécessaires à l'étude des questions commerciales et industrielles pour les transmettre, avec préavis, aux autorités fédérales ». Elle reçoit, comme telle, une subvention annuelle de fr. 20.000. — de la Confédération.

Les organes de l'Union sont :

1. *L'Assemblée des délégués* à laquelle chaque section envoie autant de délégués qu'il lui plaît, sans toutefois avoir droit à plus d'une voix pour toute votation.

2. *La Chambre suisse de commerce*, organe intermédiaire entre l'Assemblée des délégués et le Comité directeur ou Vorort de l'Union ; elle se compose de quinze membres, nommés pour quatre ans et rééligibles. Onze d'entre eux sont nommés par l'Assemblée des délégués, les quatre autres par le Vorort. Font en outre partie de la Chambre suisse de commerce les délégués du Conseil fédéral avec voix consultative. Elle a pour mission, en se plaçant au point de vue général des intérêts suisses, de coopérer à la solution des questions qui sont soumises à l'Union par les autorités fédérales et de celles qui émanent de l'initiative de l'Union elle-même. Elle nomme enfin les employés permanents de l'Union, en tenant compte des propositions faites par le Vorort.

3. *Le Vorort*, l'une des sections de l'Union désignée comme section directrice pour une période de quatre ans par l'Assemblée des délégués. En sa qualité de pouvoir exécutif, le Vorort gère les finances et administre l'Union. Il sert d'intermédiaire entre les autorités fédérales et les sections ; il réunit et coordonne les renseignements reçus de ces dernières, donne son préavis sur les questions qui lui sont soumises, rend annuellement les comptes et fait rapport sur ses travaux et ceux de l'Union, ainsi que sur le commerce et l'industrie suisses. Il est adjoint au Vorort un bureau permanent qui fonctionne comme bureau d'informations et contribue par là au développement du commerce, de l'industrie et des arts et métiers.

Les secrétariats permanents des Chambres de commerce s'occupent également de statistiques diverses, réunissent et publient des renseignements sur les tarifs et règlements des douanes, chemins de fer, bateaux à vapeur et autres entreprises de transport, recueillent des adresses commerciales, donnent des consultations juridiques, organisent des conférences et discussions sur des sujets d'intérêt général, nomment des commissions d'études temporaires ou permanentes, constituent des tribunaux ou commissions d'arbitres pour les litiges commerciaux entre

patrons et employés, publient des informations périodiques sous la forme de rapports spéciaux ou généraux, de bulletins, de journaux, etc., etc.

Si, comme organe interne, les Chambres de commerce sont un précieux auxiliaire de tout gouvernement, elles peuvent également rendre de signalés services comme organe externe, c'est-à-dire constituées par des nationaux établis sur une place étrangère. Les puissances commerçantes ont, depuis une cinquantaine d'années, grandement favorisé la formation de tels groupements qui, en défendant leurs propres intérêts, peuvent défendre du même coup ceux de leur mère-patrie.

Les premières institutions de ce genre à l'étranger sont les Chambres anglaises à Yokohama, à Hong-Kong, à Shanghaï, créées entre 1860 et 1870, et la Chambre belge américaine à New-York, datant de 1867. Puis vinrent la Chambre anglaise à Paris, fondée en 1873, due, comme les précédentes, à l'initiative privée et qui a surtout pour but de protéger les intérêts commerciaux des Anglais résidant en France, et, en 1874, la Chambre de commerce de l'Autriche-Hongrie à Constantinople, à caractère officiel celle-là, puisque son secrétariat est rattaché à la Chancellerie de l'Ambassade de la monarchie bicéphale près la Porte. Elle est due à l'importance spéciale qu'attache l'Autriche à tout ce qui a trait aux Balkans.

Nos autorités fédérales ont été sollicitées, déjà à cette époque, d'intervenir en faveur de ces nouvelles institutions d'expansion commerciale. S'inspirant des expériences faites par la Chambre de commerce anglaise à Paris, par celle d'Autriche-Hongrie à Constantinople et par celles que des Français venaient de créer sur plusieurs places d'outremer, le Conseiller national R. Geigy, de Bâle, déposa une motion, dans la session de juin 1883, demandant au Conseil fédéral d'étudier comment l'organisation officielle de la protection des intérêts économiques suisses à l'étranger pourrait être efficacément complétée, et s'il n'y aurait pas lieu, en particulier, de créer des Chambres de commerce sur certaines places importantes. L'enquête eut lieu, à laquelle répondirent non seulement les multiples associations professionnelles du pays qui forment l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, mais encore la plupart des consuls suisses, ce qui permit un échange d'idées très intéressantes, reproduites dans le message du Conseil fédéral du 29 mai 1884 sur notre représentation extérieure. [1]

Il était difficile de baser une proposition en faveur de telles institutions suisses à l'étranger sur des exemples aussi peu en rapport avec les

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1884, III, pp. 71 et ss.

buts que nous poursuivons. Nous cherchons, en effet, plutôt à protéger les intérêts économiques de la Suisse que ceux des Suisses à l'étranger. Aussi les réponses aux questions du Conseil fédéral furent nettement défavorables à la création de Chambres de commerce à l'extérieur. Seuls les représentants suisses à Washington et à Saint-Pétersbourg estimaient le projet digne d'un essai. L'opinion générale était qu'on ne peut guère compter sur les nationaux établis à l'étranger pour la défense des intérêts commerciaux concernant exclusivement la métropole, parce que leurs intérêts particuliers sont souvent contraires à ceux de la mère-patrie.

Le débat qui suivit aux Chambres fédérales aboutit, le 18 décembre 1884, aux résolutions suivantes, qui ont force de loi : [1]

1. Le complément de la représentation des intérêts économiques de la Suisse à l'étranger doit être remis à l'initiative privée.

2. S'il se forme à l'étranger des Chambres de commerce suisses, des agences commerciales, des comptoirs d'échantillons ou des bureaux de renseignements ayant pour but de travailler, d'une manière désintéressée et égale pour tous, au développement du commerce et de l'industrie nationaux, la Confédération peut, sur leur demande et après examen de leur requête, leur accorder un appui financier ou autre, si cet appui lui paraît utile et nécessaire.

Tandis que la grande industrie suisse, forte de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1884, repoussait toute proposition tendant à l'intervention des pouvoirs publics en faveur de l'expansion de notre commerce extérieur, les États, qui nous avoisinent, n'ont pas cessé de développer toujours plus l'institution des Chambres de commerce à l'étranger, partout où ils espéraient en tirer des avantages économiques. Genève est le siège principal des Chambres étrangères en Suisse ; il y en a actuellement six et l'on parle de futures Chambres russe, anglaise et américaine.

La France possède 33 Chambres de commerce, dont une à Genève ; elles forment, depuis l'année dernière, une Union qui a son siège central et son secrétariat à l'Office national du commerce extérieur. Elles ont été créées par l'initiative privée ; mais, chaque année, le gouvernement français vote en leur faveur une subvention variable qui est répartie selon l'importance et les besoins de chacune d'elles. Les ressources ordinaires sont alimentées par les cotisations des membres. Celle de Genève, fondée en 1904, édite un bulletin mensuel et un annuaire qui acquiert une certaine valeur pour le développement de nos exportations en France en donnant la liste des membres suisses de la Chambre française de com-

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1884, III, pp. 71 et ss.

merce. Son activité en vue de multiplier les relations économiques entre les deux pays est très considérable et s'affirme de plus en plus depuis la guerre.

L'Allemagne n'a que deux Chambres de commerce à l'étranger, une à Genève dès 1912, et l'autre à Buenos-Ayres dès 1916, d'organisation libre et placées sous la protection des agents diplomatiques et consulaires allemands. La Chambre de Genève n'est pas subventionnée par le gouvernement de l'Empire, mais elle a obtenu l'adhésion d'un grand nombre de maisons allemandes, parmi lesquelles nous relevons: Fried. Krupp, à Essen; le Nord Deutscher Lloyd, à Brême; la Deutsche Bank, à Berlin, etc. Il n'est pas sans intérêt d'apprendre les raisons qui ont fait placer le siége de la Chambre allemande à Genève plutôt qu'en toute autre ville de notre pays.

« Genève — lisons-nous dans les *Mitteilungen der Deutschen Handelskammer für die Schweiz*, publication mensuelle[1] — a été choisie comme siège de la Chambre allemande de commerce parce que l'on craignait qu'à Zurich, la Chambre ne devînt qu'une institution purement locale, comme les Chambres de la Métropole. En plaçant, au contraire, la Chambre à Genève, dans un centre d'influence essentiellement française, on pouvait en attendre de meilleurs services pour l'expansion économique allemande, qu'à Zurich où le commerce allemand occupe déjà une place considérable et où les relations d'affaires se trouvent notablement facilitées par la communauté de langues. »

L'activité de la *Deutsche Handelskammer* de Genève s'étend à toute la Suisse et ses membres sont répartis en différentes sections suivant la région qu'ils habitent. Nous connaissions déjà les *Ortsgruppe* de Zurich et de Bâle, de nouveaux sont en formation à Saint-Gall, à Lausanne et à Lugano. Les efforts de cette importante institution tendent actuellement à organiser le commerce allemand de l'après-guerre non seulement en Suisse, mais aussi chez les Alliés par le canal de la Suisse. Le groupe de Lugano compte parmi ses adhérents un certain nombre de personnages établis autrefois en Italie et qui ont l'intention de faire de Lugano une station importante de transit. Cette activité ne manque pas de soulever dans la Suisse entière de justes protestations, mais il faut reconnaître que nous sommes désarmés, la liberté de commerce et d'industrie dont nous jouissons ne prévoit aucune réserve en ce qui concerne les étrangers.[2]

[1] *Mitteilungen der Deutschen Handelskammer für die Schweiz*, 3e année, Nos 1-2, janvier et février 1917; voir aussi l'article de G. Paillard dans l'*Annuaire du Commerçant pour 1918*. Neuchâtel 1917, p. 43.

[2] Voir les *Mitteilungen der Deutschen Handelskammer für die Schweiz*, 3e année, No 7, juillet 1917.

Outre la France, la plupart des pays ont aujourd'hui des Chambres de leurs nationaux à l'étranger. C'est le cas notamment pour l'Italie, qui en possède une quinzaine, sans compter celles de Berlin, de Bruxelles et de Constantinople, et d'autres encore qui sont en formation actuellement. Puis viennent ensuite: l'Angleterre avec une dizaine de Chambres à l'étranger et une centaine aux colonies; l'Autriche-Hongrie, la Belgique et l'Espagne, qui, avec l'Italie, en ont une pour la Suisse à Genève. La Hollande vient d'en créer deux pour la Suisse, une à Zurich et l'autre à Genève. Elles ont en vue le développement des relations commerciales entre les deux pays et de défendre la Hollande contre une emprise étrangère dont elle souffre encore plus que la Suisse. La Grèce, la Russie, les États-Unis, le Canada ont également eu recours à de tels comités comme moyen d'expansion commerciale. La plupart de ces Chambres sont subventionnées, dans une mesure très variable, par leur gouvernement national; d'autres, comme celles de l'Angleterre, subsistent uniquement par leurs propres ressources.

Il est à regretter que la Suisse n'ait pas suivi ces nombreux exemples, mais l'hostilité qu'ont rencontré les promoteurs des Chambres de commerce à l'étranger — la question n'a pas cessé d'être à l'ordre du jour depuis 1884 — a empêché le développement de cette institution. L'initiative privée n'a abouti que dans un cas, à Bruxelles, où la Chambre suisse de commerce, fondée en 1899, a plutôt pour but l'intérêt de ses membres.

Pour motiver leur attitude, les adversaires de cette institution, en Suisse comme en Allemagne, font valoir en premier lieu le danger de conflits entre le consul ou le représentant à l'étranger et la Chambre de commerce de la même place, surtout lorsque celle-ci tend à s'occuper de politique. Ils ont également combattu le principe même de cette institution, en disant que les commerçants établis à l'étranger ne consentiront guère à communiquer à leurs nationaux des renseignements qui seraient souvent préjudiciables à leurs propres intérêts — un argument déjà constaté à propos des consuls marchands.

S'il est donc à prévoir que la méfiance, le secret professionnel et l'intérêt commercial joueront un rôle si gênant dans le fonctionnement des Chambres de commerce, il est évident qu'il ne faut pas attendre d'elles, au point de vue des rapports économiques et de la protection des intérêts nationaux, plus que ce qui est obtenu actuellement des consuls isolés. Mais la dualité entre les intérêts particuliers et ceux de la mère-patrie ne doit pas être exagérée. Les expériences faites jusqu'à aujourd'hui, à l'étranger, sont concluantes à cet égard. En favorisant le groupement de nos compatriotes, on excite, dans une certaine mesure, leur

patriotisme, et, en admettant comme membres de la Chambre des maisons qui, bien qu'étrangères, ont des relations suivies avec notre pays, on créera des liens de plus en plus étroits, base d'un mouvement d'expansion commerciale. La France procède ainsi ; parmi les membres suisses de la Chambre de Genève, nous remarquons la Société de Banque Suisse, à Genève, la Banque de l'État de Fribourg, la fabrique de chocolats J. Klaus, au Locle, la fabrique de chaussures Zuberbühler & Cie, à Zurzach, etc.[1]

Quant au secrétariat permanent des Chambres, il se heurte bien à la difficulté de trouver les personnes qualifiées. Mais celle-ci semble devoir se résoudre beaucoup plus aisément que dans le cas des consuls de carrière et des attachés commerciaux ; il s'agit ici d'entreprises vivant principalement de leurs propres ressources et qui n'ont pas de préjugés ou de principes démocratiques à vaincre, quant à la rétribution de professionnels capables.

Comme je l'ai déjà fait constater à propos des attachés commerciaux, nous assistons en Suisse, depuis quelque temps, à un revirement de l'opinion publique en faveur d'une activité plus grande des autorités fédérales dans la représentation de nos intérêts économiques à l'étranger. Sous la pression des difficultés nées de la guerre, les milieux intéressés viennent de recommander chaleureusement le projet de création d'une *Chambre de commerce suisse à Paris*, actuellement à l'étude et qui a beaucoup de chances d'être réalisé dans un avenir tout prochain. Depuis longtemps déjà, la colonie suisse de Paris réclame cette Chambre et l'on pourrait compter sur un minimum de 300 membres dès le début. La presse s'est également emparée de la question et la commente favorablement. Dans ces conditions, le Conseil fédéral s'est résolu à instituer une subvention annuelle de 20,000 francs en faveur de la future Chambre et il a déjà fait part de son intention de lui confier certaines missions officielles.

Le moment semble justement propice pour la réalisation de cette idée ; mais le changement de ministre[2] a fait naître la proposition de créer à Paris un poste permanent d'attaché commercial suisse, solution plus simple en présence des multiples questions intéressant notre ravitaillement et notre commerce d'exportation. Paris est devenu le point central où se discutent, se traitent et se défendent nos intérêts économiques les plus importants.

Cette proposition est envisagée avec une certaine méfiance par les pre-

[1] *Annuaire pour 1917 de la Chambre française de commerce*, Genève 1917.
[2] A fin septembre 1917, M. Lardy a été remplacé par M. Dunant comme Ministre de Suisse à Paris.

miers intéressés, c'est-à-dire les commerçants, les banquiers et les industriels suisses de Paris. Ils craignent que l'attaché commercial envoyé par Berne soit ou bien un jeune juriste sans expérience ou un vieux fonctionnaire que l'on veut caser. Et même en admettant que le choix se porte sur la personne de valeur ou d'expérience qui, par patriotisme, se décidera à accepter un poste de ce genre, il est certain d'avance que, ne pouvant être omniscient, elle se trouvera bientôt incapable de traiter certaines questions *au point de vue pratique* et se verra déborder par sa tâche.

La question commerciale est mondiale à cette heure ; elle est, en outre, fort complexe, et se rattache par mille liens à la richesse, à l'existence même d'un peuple, car elle pénètre dans tous les domaines de la vie publique. Par conséquent, ce n'est point un homme, et encore moins un nouveau rouage administratif qui pourra la solutionner. Il faut pour cela un organisme plus vivant, plus indépendant, qui dispose de moyens financiers puissants et dans lequel toutes les branches du commerce et de l'industrie soient représentées : en un mot, une Chambre de commerce.

Malheureusement une question très délicate à trancher vient de se révéler comme un fâcheux obstacle à la réalisation du projet. Les promoteurs de la Chambre exigent comme condition essentielle que les Suisses naturalisés de fraîche date soient exclus du nouvel organisme. Notre loi sur la naturalisation est, en effet, si large qu'après deux ans de séjour sur notre sol, le premier étranger venu peut, moyennant finance, être reçu citoyen suisse. La guerre a favorisé dans une large mesure ce déplorable état de choses.

Il est de toute nécessité que la Chambre de commerce suisse de Paris puisse, dès sa création, fonctionner sans suspicion aucune. De là, le veto qui pourrait frapper, pendant quelques années au moins, certains de nos compatriotes. Rien n'empêcherait d'ailleurs, lors de la création d'une Chambre de commerce suisse à Berlin, d'édicter une mesure identique a l'égard des Français ou Italiens fraîchement naturalisés. Il faut en tout cas, que lors de la conclusion de la paix, quand la guerre économique commencera de sévir comme fruit des rancunes amassées, nous, Suisses, nous puissions offrir, dans les transactions avec nos voisins, des garanties de stricte neutralité économique.

Il faut avouer que la mesure proposée, dont l'opportunité est de toute évidence, n'est guère défendable juridiquement. Le Conseil fédéral mettra peut-être une certaine répugnance à reconnaître une institution qui ne met pas tous les Suisses sur le même pied. Sans toutefois préjuger de ce qui arrivera, il y a donc des chances que la nouvelle Chambre ne

puisse se déclarer: « autorisée par le Conseil fédéral ». Elle y perdra le caractère officiel et sera réduite à fonctionner, au début tout au moins, à titre privé. Mais les nombreuses raisons qui militent en faveur de l'acceptation de la mesure projetée la rendront moralement inattaquable. [1]

La nouvelle Chambre de commerce pourra travailler en accord complet avec le ministre. Elle le documentera, le conseillera sur la solution des questions d'ordre pratique, lui fera rapport sur son activité. Elle le déchargera ainsi d'une partie considérable d'un travail qui n'a cessé de croître depuis le début de la guerre et qui, dans les autres pays, n'échoit nullement aux légations ou aux ambassades.

Et pourquoi le Conseil fédéral ne consacrerait-il pas la subvention qu'il ne peut momentanément accorder à la Chambre de commerce pour les raisons mentionnées, à la création d'un poste d'attaché commercial à Paris? Le professeur Onken [2] préconisait son attaché commercial comme le président ou le secrétaire éventuel des Chambres de commerce de manière à réaliser ce qu'on a appelé les *conseillers consulaires (Konsularräte)*[3]. Une combinaison inverse, celle de conférer pour des principes d'économie les attributions d'attaché commercial aux secrétaires permanents de nos futures Chambres de commerce à l'étranger[4], contribuerait à créer des rapports étroits entre celles-ci et le personnel diplomatique et consulaire.

Il ne faut cependant pas confondre ces deux institutions de nature totalement différente et dont les fonctions sont également distinctes. Un attaché commercial doit avant tout se tenir en rapport avec les organes officiels du gouvernement auprès duquel il est accrédité, s'occupant de questions économiques. En développant ses relations avec ces organes, en pratiquant un échange judicieux d'informations, il pourra se mettre au courant et étudier une quantité de questions très intéressantes dont les rapports constitueront une source de renseignements précieux pour nos autorités fédérales. L'attaché commercial devra rassembler toutes les informations pratiques et de nature à renseigner le Conseil fédéral sur la situation économique de l'État voisin, ses intentions à notre égard, sur les changements qui s'y préparent, et s'occupera des pourparlers et des travaux préliminaires en vue de négociations économiques entre

[1] Voir la *Gazette de Lausanne* du 22 septembre 1917, l'article intitulé : *Pour notre expansion économique,* et *Nouvelle Gazette de Zurich* 1917, Exportnummer 34, 35 et 37.

[2] Prof. Dr A. Onken, *Die schweiz. Konsularfrage.* Berne 1886, p. 17.

[3] *Feuille fédérale suisse,* 1884, III, pp. 71 et ss.

[4] C. Benziger, article cité dans *Wissen und Leben* du 1er mai 1917, p. 130.

les deux pays. Son caractère diplomatique est donc nettement établi.

La Chambre de commerce, elle, a pour but d'établir le contact le plus étroit possible entre le commerce et l'industrie français et suisses dans le cas présent, en renseignant et documentant les uns et les autres sur toutes les questions qui les intéressent. Elle fonctionne complètement en dehors des milieux gouvernementaux et des cercles diplomatiques. Son indépendance vis-à-vis du monde officiel lui permettra d'entreprendre des enquêtes, des démarches, même parfois des affaires qui seraient totalement incompatibles avec la situation d'un attaché de légation.

Les deux institutions se complètent admirablement l'une l'autre, et la solution idéale serait la constitution d'une Chambre de commerce et l'envoi à Paris d'un attaché commercial connaissant à fond la vie économique de notre pays et ses besoins. La même situation se retrouve à Londres, et se retrouvera très probablement ailleurs encore. Depuis quelque temps déjà, deux sociétés suisses de Londres, le *City Swiss Club* et la *Swiss Mercantile Society,* étudient la création d'une Chambre de commerce pour l'Angleterre. La récente nomination d'un attaché commercial à la légation suisse de Londres n'en a pas entravé les travaux préliminaires; elle facilitera peut-être même la constitution de la Chambre projetée[1].

Les Chambres de commerce présentent pourtant un danger: elles tendent à devenir à la longue l'instrument d'un milieu déterminé et restreint qu'elles favorisent au détriment de l'ensemble des commerçants. C'est pourquoi les Chambres de caractère strictement privé ne sont pas très populaires; on tient beaucoup à ce que les autorités publiques interviennent financièrement pour obtenir un droit de contrôle et de surveillance. En les rendant officielles, elles les mettent à la portée de tout le monde.

Le moment paraît aussi des plus favorable et opportun pour lancer l'idée de fonder des Chambres de commerce suisses dans l'Amérique du Sud, notamment à Rio-de-Janeiro et Buenos-Ayres. Un concurrent redoutable, l'Allemagne, vient d'être exclu de cet important marché; le travail de ces futures Chambres en sera grandement facilité et leur succès est assuré[2].

La Russie et l'Angleterre ont éprouvé avec résultats très satisfaisants le système des Chambres de commerce mixtes, c'est-à-dire dans les-

[1] Voir *Gazette de Lausanne* des 1er et 30 octobre 1917 et *Nouvelle Gazette de Zurich* du 31 mars 1916.

[2] Voir *Journal de Genève* du 20 octobre 1917.

quelles se trouvent des membres des deux pays et qui ont pour but le développement des relations commerciales réciproques. Une institution semblable est proposée du côté américain pour la Suisse.

De toutes façons, on ne peut que se réjouir de ce que notre pays pense enfin sérieusement à protéger ses intérêts économiques à l'étranger par des institutions nouvelles et appropriées au but que nous poursuivons. Les expériences qui vont être faites à Londres et à Paris exerceront une grande influence sur leur avenir au point de vue suisse.

CHAPITRE II

Les missions d'études économiques.

Il faut remonter aux premiers voyages d'exploration pour avoir les premières missions commerciales, car tous ont contribué à nouer des relations économiques; le moyen est donc fort ancien. Tous les pays commerçants ont délégué des émissaires dans le monde entier; les cantons suisses ont suivi dès le XVII[e] siècle.

Ces missions d'études économiques ont pour objet de renseigner sur la situation des pays étrangers, en particulier des pays neufs. Elles sont organisées et financées le plus souvent par des associations commerciales qui leur indiquent en même temps un but précis, celui d'étudier les conditions de commerce d'une contrée et l'éventualité pour elles d'y trouver un débouché pour leurs produits. L'État, en subventionnant ces entreprises, leur confère un caractère semi-officiel, ce qui leur facilite le voyage sous bien des rapports Mais il est rare qu'il prenne lui-même l'initiative de ces expéditions, à moins qu'il n'ait un intérêt politique à le faire, ou alors dans des cas tout à fait spéciaux comme celui qui a déterminé le Conseil fédéral à l'envoi de la mission suisse aux États-Unis en juillet 1917.

En 1843 déjà, la Société de Géographie de Saint-Gall a fait visiter les ports chinois. Mais la plus importante des missions suisses est celle dirigée par le colonel Aimé Humbert au Japon, dans les années 1862 à 1864, avec une subvention de fr. 100.000 — de la Confédération. Elle a abouti à la signature d'un traité de commerce entre la Suisse et le Japon (1864), accordant notamment au consul helvétique de Yokohama l'exercice de la juridiction pénale et civile sur ses co-nationaux (la juridiction pénale a été supprimée en 1896). D'autres missions ont encore suivi : celle de

1869, en Afrique orientale, sur l'initiative de la Chambre de commerce de Saint-Gall, et qui resta sans résultat appréciable; celles de M. Max Huber en Extrême-Orient, dont j'ai déjà parlé, dues à l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie; enfin celle de M. A. Kaiser, en 1906, dans le nord de l'Afrique (Égypte, Tripolitaine et Soudan), avec la collaboration financière de la Confédération et de la Chambre de commerce de Saint-Gall. Cette dernière, peut-être la moins coûteuse, a eu l'important résultat signalé plus loin, la création d'une agence commerciale officielle à Alexandrie.

Plusieurs participants à la Conférence de 1881 ont demandé une étroite collaboration des associations commerciales avec les sociétés scientifiques, de géographie en particulier, pour le plus grand bien des deux genres de groupements [1]. C'est logique, mais de grands voyages dans les pays aux antipodes de l'Europe sont fort coûteux, sans résultats durables ou en rapport avec les frais occasionnés. Avec les moyens dont nous disposons, surtout de la part de la Confédération, il est difficile d'entreprendre de grandes explorations commerciales et de les prolonger suffisamment pour qu'elles soient de quelque utilité pratique, car seuls de longs séjours permettent de créer des relations durables, en même temps que de rassembler une documentation riche, détaillée et sûre. Si la nécessité de nouvelles missions d'études se fait sentir dans la suite, il est plus que probable que la Confédération procède d'une façon indirecte, soit en nommant un attaché commercial auprès de l'agent diplomatique ou consulaire qui représente les intérêts suisses dans le pays, soit en créant une agence commerciale avec attribution de traiter des affaires pour le compte des exportateurs.

Si notre pays possède des personnalités disposées à entreprendre des études économiques dans les pays d'outre-mer, il est préférable sous tous les rapports de les envoyer sur une place déterminée comme émissaires commerciaux permanents. Cette proposition émane de la Chambre argovienne de commerce [2]. L'envoyé doit être avant tout un rédacteur de rapports et fournira tous les renseignements qu'il pourra rassembler. L'État peut s'intéresser, en accordant une subvention, à l'envoi de ces agents qui se spécialisent soit par pays (Gebietsemissär), soit par branche (Brancheemissär). Lorsqu'il s'agit de « Brancheemissär », l'intervention de l'État n'est guère possible, elle ne peut avoir

[1] *Procès-verbal de la Conférence sur l'organisation des Consulats suisses, du 26 janv. 1881*. Berne 1881, p. 11.

[2] *Gutachten über die Frage der Verwendung öffentlicher Mittel zur Förderung der Handelsinteressen. Jahresbericht der Aarg. Handelskammer*, Jhg. 1903 et O. Fischer, *op. cit.*, p. 108.

lieu que pour la généralité des intérêts du commerce et de l'industrie. Quant au recrutement des futurs envoyés, il se heurte aux mêmes difficultés que celui des consuls de carrière; des études théoriques et pratiques approfondies, outre la connaissance des langues, sont indispensables. Le traitement annuel d'un agent dépassera certainement fr. 20.000.

La Suisse n'a encore rien entrepris officiellement dans ce sens, mais on réclame avec instance l'étude de la question. Ces envoyés, véritables bureaux de renseignements, seront d'une très grande utilité après la guerre.

CHAPITRE III

Les agences commerciales.

Outre l'enquête sur l'opportunité de créer des Chambres de commerce suisses à l'étranger, le Département fédéral du Commerce demandait, dans sa circulaire de 1883, de suggérer d'autres institutions ou moyens susceptibles de protéger nos intérêts économiques et de développer notre commerce d'exportation. Plusieurs rapports proposaient au Conseil fédéral l'envoi de missions temporaires d'études, plus particulièrement dans les pays neufs, tandis que le vice-consul suisse à Moscou, M. Schinz, demandait la création *d'agences commerciales* (*Handelsagenturen*), spécialement en Russie. [1]

Il s'agissait de créer, officiellement ou officieusement, sous la surveillance directe de la Confédération, une institution qui servît d'intermédiaire entre les producteurs suisses et la clientèle étrangère. Dans beaucoup de pays où la bonne foi est douteuse, la langue difficile à apprendre, la législation commerciale compliquée, la procédure ruineuse, il serait nécessaire de posséder des personnes de confiance, qui peuvent s'occuper de la livraison des marchandises importées et surtout de leur paiement. Nos agents diplomatiques et consulaires ne peuvent s'occuper, pour le compte des exportateurs suisses, de déclarations, de dédouanements, de livraisons, de poursuites et de litiges. Il faut une institution spéciale pour ce travail : les agences commerciales donneront aux expéditeurs toutes les instructions sur les formalités à remplir, sur l'emballage, sur le mode de transport le moins onéreux, instructions souvent nécessaires pour éviter des contraventions aux lois intérieures. Elles

[1] *Feuille fédérale suisse*, 1884, III, pp. 94 et ss.

s'occuperont également des procès et de toutes les poursuites en cas de non paiement. La confiance en des maisons de commission indigènes doit être limitée ; on y suppléera par la création d'une agence nationale.

D'après M. Schinz, les dépenses de l'agence seraient couvertes par des provisions et des commissions prélevées sur les affaires traitées, la Confédération n'aurait à sa charge que les frais de première installation, puis une subvention annuelle, éventuellement, pour conserver à l'institution un caractère officiel.

Il semble que l'initiative privée, avec l'appui financier de l'État, serait mieux à même de créer de telles agences, là où le besoin se fait sentir. L'État peut difficilement appliquer à ces institutions des conditions assez souples qui leur permettent de lutter contre la concurrence des maisons de commissions privées.

Le projet de M. Schinz a sommeillé jusqu'en 1898, époque à laquelle le Conseil fédéral tenta un essai au Japon, mais dans des proportions très restreintes et en vue d'une mission spéciale.

Ensuite d'un voyage d'études en Égypte, M. A. Kaiser réclame, dans son rapport remis en 1907 [1], une protection plus étendue des intérêts suisses dans cette importante contrée de la part de la Confédération, l'intermédiaire et les bons offices des consuls de France et d'Allemagne ne suffisant plus. Si nos moyens ne permettent pas l'entretien d'un consulat de carrière au Caire avec des fonctions diplomatiques, juridictionnelles et économiques, il propose la création d'une Chambre de commerce sous la protection de la légation d'Angleterre, en la dotant d'un *Berufskorrespondent* comme secrétaire, qui renseignera l'industrie nationale sur les conditions spéciales de l'Égypte. En 1909, le Conseil fédéral a donné suite aux vœux émis en fondant une agence commerciale à Alexandrie, à la tête de laquelle il appela M. A. Kaiser lui-même.

Un nouveau crédit de fr. 36.000 — fut inscrit au budget fédéral pour 1912, en vue de fonder une agence commerciale pour la Chine à Shanghaï, l'autorité exécutive estimant que la Suisse devait suivre de près l'évolution économique de cette immense contrée. La nouvelle institution commença son activité en juillet 1912 sous le nom de *Commercial Agency of the government of Switzerland ;* elle était dirigée par M. Winteler, négociant à Shanghaï, nommé provisoirement pour une période d'essai de trois ans.

Le budget fédéral prévoyait une somme totale de fr. 63.000 — pour les deux agences.

Des considérations budgétaires et surtout l'impossibilité d'obtenir les

[1] A. Kaiser, *Aegyptische Wirtschaftsverhältnisse.* Zurich 1907.

mêmes droits et privilèges, entre autres la juridiction consulaire, reconnus à d'autres États, nous ont retenus jusqu'ici de créer une représentation diplomatique ou consulaire en Turquie, en Égypte et en Chine. C'est pourquoi la Suisse s'est bornée à des agences commerciales dans ces deux derniers pays. Malheureusement l'agence de Shanghaï a été supprimée au début de la guerre ; mais la nécessité d'une protection officielle et directe des intérêts suisses en Chine est évidente ; on attend que les bases d'une représentation soient posées dans un traité.

Les milieux intéressés n'ont pas beaucoup apprécié l'activité de ces nouvelles institutions d'expansion commerciale. M. C. Benziger explique le fait : « Wenn diese Einrichtungen nicht völlig befriedigt haben, liegt der Grund mehr im wenig konsequenten Ausbau der einzelnen Posten, in den beschränkten Kompetenzen wie auch in den Aufgaben, die unsern Vertretern bisweilen zugemutet worden sind. Eine falsch verstandene Sparsamkeit bei Dotierung solcher Institutionen mag nicht zum wenigsten auch dazu beigetragen haben. [1] » La question de personnes est ici des plus importantes ; à des connaissances économiques et techniques très vastes, il faut ajouter des études juridiques, de langues, de mœurs, connaissances jamais réunies chez un même homme. Il faut donc répartir la tâche entre plusieurs spécialistes, ce qui entraîne immédiatement une entreprise d'une certaine ampleur et nécessitant de grosses immobilisations.

Des projets d'agences commerciales, sur le modèle de celle d'Alexandrie, sont à l'étude pour la Russie, Constantinople et Bucarest ; la guerre retarde malheureusement la solution de problèmes dont l'urgence est évidente.

Il me paraît intéressant de rapprocher des agences commerciales la proposition émise par M. J. Rittener dans une brochure où il étudie l'avenir de notre commerce d'exportation[2]. « Il faut que nous créions de multiples bureaux suisses de renseignements commerciaux, qui, s'ils sont bien conçus et gérés de façon intelligente, rendront les plus signalés services à notre économie nationale toute entière. Il faut placer à la direction de ces organes des hommes compétents et actifs ayant fait de hautes études commerciales. Qu'ils connaissent nos besoins et soient rompus à la pratique des lois régissant le commerce de leur pays et de celui où va s'exercer leur action. Qu'ils soient au courant des tarifs ferroviaires et douaniers. Qu'ils n'ignorent rien des statistiques fédéra-

[1] C. Benziker, article cité, *Wissen und Leben* du 15 avril 1917, p. 83.
[2] J. Rittener, *l'Expansion économique de la Suisse après la guerre.* Genève 1916, pp. 28 et 29.

les, ni de tout ce qui a trait à nos industries au point de vue des capacités productives, des prix, en un mot de tous les problèmes qui touchent à nos nombreuses industries nationales. La malle bourrée de renseignements, l'agent s'en ira confiant occuper au loin le siège choisi. Arrivé à destination, son premier soin sera de prier, par la voie de la presse, les industriels et commerçants suisses désireux de se créer de nouveaux débouchés de lui envoyer leurs catalogues, prix-courants et toutes données complémentaires utiles à leur négoce. Tous ces renseignements seront classés soigneusement pour être extraits au moment opportun. Une fois ce travail de classement accompli, le chargé d'affaires commerciales fera savoir qu'il vient de fonder un bureau officiel où les maisons de commerce recevront tous les renseignements désirables. »

CHAPITRE IV

Les musées commerciaux.

La plupart des musées commerciaux, qui ont vu le jour dans les pays commerçants, ont été créés à la suite d'expositions temporaires nationales ou universelles. Une connaissance complète et générale de la production indigène est indispensable à tout commerçant qui veut écouler avec succès sa marchandise. Les expositions de produits bruts et manufacturés répondent à ce besoin. Mais elles exigent des sommes considérables et des efforts soutenus en vue d'un résultat trop passager. C'est pourquoi, dans plusieurs pays, on a rendu permanentes les collections réunies à grands frais, sous le nom de musées commerciaux.

Ces musées fonctionnent le plus souvent avec la collaboration de l'État, s'ils n'ont pas été créés par l'État lui-même. Leur but est double. D'une part, ils permettent à l'exportateur de se rendre compte, par la vue, des produits demandés dans telle ou telle contrée du globe, en lui faisant connaître les conditions dans lesquelles ils peuvent être écoulés. D'autre part, ils concourent directement à la conquête de débouchés par l'envoi à l'étranger d'échantillons des produits de l'industrie nationale afin de mieux convaincre la clientèle.

Le musée commercial comprendra donc deux moyens d'action distincts :

1. *Un ou plusieurs musées* — le Japon en a trois — exposant tous les produits intéressant l'industrie et le commerce d'exportation : matières premières, produits à demi ouvrés et terminés, venant des cinq parties du monde. Les envois proviennent des représentants du pays à l'étranger, des consuls tout particulièrement. A ce ou ces musées s'adjoint un bureau de renseignements qui peut tenir lieu d'Office central du genre

qui est préconisé plus haut. La collection de produits et le bureau d'informations fonctionnent ainsi parallèlement, se complétant l'un par l'autre, et rendent les plus signalés services.

2. *Des collections d'échantillons des articles produits par le pays même*, qui sont rassemblées par les soins du musée commercial et envoyées aux représentants officiels à l'étranger *(Exportmusterlager)*. Ces collections peuvent être plus ou moins nombreuses, concerner l'ensemble de la production indigène ou seulement certaines branches, être fixes ou circulantes, par exemple, à bord de navires affrêtés spécialement dans ce but.

Le plus ancien musée commercial est le *Musée oriental de Vienne*, fondé en 1873 à la suite de l'Exposition universelle dans cette ville, et qui devint, en 1886, le *Musée autrichien du Commerce*. De même que le *Musée hongrois* de Buda-Pest, datant de 1885, il vise essentiellement les Balkans et le Levant ; des collections d'échantillons ont circulé en 1912, à Athènes, Cettigné, Fiume et Belgrade ; en 1913, à Barcelone, le Caire et la Canée ; en 1914, les villes albanaises devaient les recevoir.

Outre le Musée de Philadelphie dont j'ai déjà exposé le fonctionnement du bureau de renseignements [1], il faut citer le *Musée commercial de Bruxelles* qui fut le prototype de tous ceux qui suivirent. Il date de l'Exposition nationale belge de 1881 et dépend du ministère des affaires étrangères et de toute l'activité de la représentation extérieure qui y converge. Dû au ministre Frère Orban, il comprend les collections, un bureau d'informations, une bibliothèque avec salles de lecture et pourvoit à la publication de périodiques.

Les collections du musée se composent d'échantillons classés par nature de produits, de sorte que l'industriel trouve généralement réunis dans un seul compartiment tous les échantillons se rapportant à sa spécialité. En inscrivant dans le catalogue les différents articles rentrant dans une même catégorie, il est tenu compte, en outre, du pays de consommation ou du pays d'origine, suivant le cas.

Les collections peuvent être considérées à un triple point de vue, attendu que, dans leur ensemble, elles comprennent les éléments suivants [2] :

« 1. Échantillons de produits d'exportation. — La Belgique, comme pays producteur, ne doit craindre la concurrence d'aucun autre pays, tant sous le rapport de la bonne qualité de ses fabricats que sous celui de leur prix de revient. Que faut-il donc pour qu'elle réussisse à intro-

[1] pp. 59 et ss.

[2] Voir R. Studler, *Hülfsmittel für den schweizerischen Export*. Berne 1914, pp. 53 et ss.

duire sur les marchés lointains les productions de ses manufactures, dans les mêmes conditions que ses puissants voisins? Elle doit d'abord s'affranchir de la tutelle de ses concurrents, et puis fabriquer selon les goûts et les besoins des consommateurs.

« La première partie du problème est difficile à résoudre; elle touche à des questions multiples qu'il est superflu d'examiner ici, mais dont la solution fait l'objet de la sollicitude constante du gouvernement.

« Il n'en est pas de même pour la fabrication. Lorsque des informations puisées à différentes sources tendent à faire croire qu'une catégorie déterminée de nos produits pourrait s'écouler avec avantage dans des contrées données, le Gouvernement charge les agents du service extérieur qui résident dans ces contrées de recueillir des échantillons d'articles similaires vendus par nos concurrents.

« Ces échantillons, accompagnés de renseignements concernant la provenance des marchandises, leur prix, l'importance de la consommation, l'emballage, les assortiments usuels, les principaux importateurs, le mode de payement, les frais de transport, de douane et autres, ainsi que certaines indications spéciales relatives aux habitudes de la clientèle et aux causes de la faveur dont jouit tel ou tel article, permettent à l'industriel d'examiner s'il est à même de faire la concurrence aux fournisseurs étrangers.

« 2. Échantillons de produits d'importation. — Ceux-ci comprennent les matières premières et les denrées alimentaires que la Belgique peut avoir intérêt à se procurer sur les lieux mêmes de production. Les achats indirects présentent non seulement l'inconvénient d'augmenter le prix de la marchandise au bénéfice des marchés intermédiaires, mais ils suppriment le fret de retour qui est indispensable pour l'établissement d'un courant d'exportation sérieux et durable vers les régions lointaines.

« 3. Échantillons d'emballages. — Dans bien des cas, la Belgique se trouve dans une situation d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents sous le rapport de l'emballage et de la toilette des marchandises; on peut même ajouter, sans crainte d'être taxé d'exagération, que souvent il ne faut pas chercher ailleurs que dans le peu de soin apporté à l'emballage ou dans l'imperfection de la toilette, la cause d'un insuccès sur les marchés d'outre-mer.

« Les emballages devaient donc figurer au musée. Le catalogue des collections donne d'ailleurs, pour tous les produits d'exportation, les indications nécessaires au sujet de la nature de l'emballage et des dimensions des colis, etc., exigés par le climat du pays de destination, les moyens de transport dont on dispose et les habitudes des acheteurs. »

Les nombreux consuls que la Belgique entretient à l'étranger sont les principaux correspondants du musée.

La Hollande, l'Italie, l'Espagne possèdent également un musée commercial fondé par l'État. En Allemagne, on n'a pas encore pu s'entendre au sujet de la ville qui détiendra l'institution, il y a lutte spécialement entre Hambourg et Francfort. Toutefois, il existe un musée à Berlin, créé par la Société de Géographie de cette ville ; un autre, assez ancien déjà, à Stuttgart, dû entièrement à l'initiative privée, comme celui de Leipzig. L'*Exportmusterlager*, de Stuttgart, comprend l'exposition des produits industriels fournis par ses membres et leur communique toutes les informations qu'il possède au sujet de l'écoulement de ces produits à l'étranger. Chaque membre reçoit, en payant une cotisation annuelle de M. 25. —, une place de 1 m² dans les vitrines et a droit de paraître dans le catalogue édité par le musée. Celui-ci possède des correspondants particuliers en Grèce et à Brême, et même une filiale à Hambourg. Il a tenté la fondation de maisons de commission à l'étranger, mais l'expérience n'a pas réussi, la concurrence étant trop forte [1].

Enfin, des collections plus ou moins complètes se trouvent à Christiania, Sophia, Constantinople, Bucarest, en Russie, en Portugal ; à Londres, *the Permanent exhibition of the international inventors.*

En Suisse, la discussion sur la création d'un musée commercial se poursuit depuis bientôt cinquante ans sans aucun résultat. Nous n'avons pas de musée commercial proprement dit, mais des musées des arts et métiers dans plusieurs villes (Aarau, Bâle, Berne, Coire, Fribourg. Genève, Lausanne, Saint-Gall, Winterthour et Zurich) qui ont en vue plutôt le domaine national et les procédés de fabrication.

En regrettant que l'Exposition nationale de 1914 ait été désorientée par la déclaration de la guerre mondiale — elle aurait pu devenir le point de départ d'un musée permanent —, M. R. Studler, dans son travail [2], trouve qu'il est insensé de ne pas reconnaître l'importance d'une telle organisation pour notre pays. Il conjure les associations intéressées d'en prendre l'initiative et d'amener la Confédération à subventionner, dans une large mesure, la nouvelle institution qui est destinée à remplacer les embryons de collections, de musées régionaux ne suffisant pas du tout aux exigences actuelles. Elle comprendra aussi l'office d'informations qui succèdera au bureau de renseignements de Zurich. La riche collection orientale, léguée à la ville de Berne par le grand voyageur que fut Henri Moser,

[1] O. Fischer, *op. cit.*, p. 82.
[2] R. Studler, *op. cit.*, pp. 49 et ss.

de Schaffhouse, pourrait devenir, d'après M. Studler, le commencement d'un musée commercial suisse. Il déplore le fait que beaucoup de maisons, même assez importantes, ne peuvent exporter faute de moyens leur permettant de tenter ce commerce.

D'autres, avant M. Studler, c'est-à-dire dans les années 1870-1880, ont fait la même proposition : la Société de Géographie de Saint-Gall, Henri Moser lui-même, le ministre de Suisse à Vienne, M. Aeppli[1], sans aucun succès. La Société suisse de Géographie s'en est également occupée dans une réunion tenue à Berne à la même époque ; l'idée y a été chaudement défendue par M. Künzli-Steger, de Saint-Gall. En 1888, la question a été l'objet d'un postulat au Conseil des États, présenté par le Dr Gobat, demandant dans quelle mesure le Conseil fédéral s'intéresserait à la création de musées commerciaux. Le postulat fut accepté et les autorités procédèrent à une enquête auprès des intéressés qui s'opposèrent, dans leur grande majorité, à la création d'un musée commercial. L'Union suisse du Commerce et de l'Industrie s'en tint à l'arrêté du 18 décembre 1884. Sur quoi, le Conseil fédéral se déclara prêt à subventionner un musée dont l'utilité générale aura été démontrée, sa création étant abandonnée à l'initiative privée.

Mais celle-ci, au cours des années qui suivirent, ne s'est pas montrée très active dans ce sens. C'est l'époque où nos grandes industries subissent une forte attraction venant du Nord et ne craignent pas de lier leur avenir à celui des entreprises similaires d'Outre Rhin. De concert avec des industriels allemands et autrichiens, quelques maisons suisses envoient à New-York une collection d'échantillons de leurs spécialités, déposée chez un importateur.

Les adversaires des musées commerciaux ont fait prévaloir leur opinion en objectant que nous ne possédions pas de consuls de carrière, car eux seuls sont à même de s'occuper d'envois au musée et de l'exposition de collections d'échantillons. Il est vrai que nos consuls honoraires, négociants eux-mêmes, n'ont ni le temps, ni les moyens pour ce travail ; des professionnels sont nécessaires, qu'ils soient consuls, agents diplomatiques, attachés ou agents commerciaux.

Cependant la nouvelle orientation, constatée déjà à propos des institutions d'expansion commerciale étudiées ci-dessus, semble également se manifester dans ce domaine. On peut faire remonter ce mouvement à tendance nationaliste, à l'assemblée annuelle de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, du 6 mai 1912, à Lucerne, où l'on discutait la création éventuelle d'une *Schweizerische Exportgesellschaft*. La solution

[1] *Schweizerisches Handelsamtsblatt nº 51*, du 26 juin 1884.

du musée commercial y a été défendue par MM. Dr R. Paganini, de Bâle, et Dr Brauchlin, de Zurich. Depuis, elle est restée au premier plan et occupe l'opinion publique.

Il faut que l'initiative privée concentre ses efforts pour maintenir sur le marché mondial la situation acquise que lui disputent des concurrents étrangers soutenus par leurs gouvernements respectifs. Dans ce but, il est de la plus haute nécessité de montrer à la clientèle des échantillons de nos produits qui, aujourd'hui, arrivent le plus souvent à destination par tant d'intermédiaires que le consommateur en ignore absolument la provenance. Au moyen de musées commerciaux, on mettra sous les yeux de nos industriels les objets que fabriquent et exportent leurs concurrents. Des bureaux de renseignements fourniront gratuitement les informations nécessaires à ceux qui ne les possèdent pas, mettant les petits producteurs sur le même pied que les grandes entreprises qui accaparent actuellement les renseignements grâce à leurs capitaux et à leurs relations.

L'avis de M. H. Moser était qu'il ne peut être question d'un musée central dépendant de l'administration fédérale. Nos intérêts sont trop différents suivant les branches qui forment notre production, nos centres d'affaires sont trop éloignés les uns des autres. Il faut, au contraire, doter les principales villes industrielles des collections qui les intéressent, pour donner à celles-ci le maximum d'utilité; et il cite les places de Genève pour la bijouterie, La Chaux-de-Fonds pour l'horlogerie, Saint-Gall pour l'industrie textile, Winterthour pour l'industrie mécanique. L'État doit prendre une large part à la création de ces institutions. Il devra en particulier pourvoir à l'acquisition d'échantillons sur le monde entier par l'intermédiaire de nos représentants à l'étranger. Le Conseil fédéral conserverait ainsi la haute main dans la direction de nos futurs musées qui comprendraient chacun :

1. Le musée d'échantillons proprement dit ;
2. une collection ethnographique ;
3. un bureau d'informations et de renseignements ;
4. une bibliothèque avec salle de lecture.

La réunion de collections ethnographiques ne nécessiterait pas de grands frais en faisant appel à la générosité des collectionneurs privés. L'exemple de la Société de Géographie d'Aarau, qui a réuni ainsi un musée assez complet, et plus encore celui du Musée ethnographique de Neuchâtel sont concluants à cet égard.[1]

La même thèse a été reprise par le Dr Mori, de Berne, d'une façon un

[1] H. Moser, *Les relations commerciales de la Suisse avec l'étranger.* Genève 1887, pp. 15 et ss.

peu différente et qui semble devoir mieux s'adapter aux conditions particulières de notre économie nationale[1]. En préconisant un Office central de renseignements qu'il appelle le *bureau consulaire*, placé sous la direction d'un *Referent* au courant de nos besoins, doué d'une grande énergie et d'esprit d'organisation, il demande de lui adjoindre immédiatement ou dans la suite, une collection d'échantillons. Il s'établit actuellement un courant d'échanges gratuits des produits entre industriels du monde entier et entre les différents musées commerciaux, de sorte que l'approvisionnement de ces musées est moins onéreux qu'il ne semble au premier abord.

Mentionnons ici la circulaire du consul général de l'Uruguay, à Genève, de novembre 1913, informant les industriels suisses de la fondation d'une section commerciale au Ministère des affaires étrangères de la République et d'un Musée merciologique à l'École nationale de commerce[2]: « A cet effet, la dite section se charge de procurer gratuitement au commerce et à l'industrie étrangers toutes les données relatives à l'exportation, à l'importation et au transit, de fournir des modèles de factures, notes de vente et de frais, d'informer sur les détails concernant l'assurance et les frêts et de donner tous les autres renseignements de nature commerciale et financière qui lui seront demandés au sujet des affaires avec la République Orientale de l'Uruguay. Par contre, les fabricants et industriels étrangers sont priés d'envoyer à la section commerciale des catalogues, prix-courants et revues, qu'elle aura soin de faire parvenir aux corporations mercantiles de mon pays.

... Les industriels nationaux et étrangers sont priés d'envoyer gratuitement à ce musée les échantillons des produits de leur fabrication, lesquels doivent être pourvus des données nécessaires concernant leurs qualités, prix, conditions de vente, marque de fabrique, manière de faire les commandes, rabais, poids net et brut, mesures, renseignements sur leurs représentants chargés de la vente dans le pays, en échange de quoi le Musée merciologique se chargera de les cataloguer, par les soins de l'Ecole nationale de commerce, et de les diriger vers les diverses sections dont il est composé... L'École de commerce invitera les commerçants et industriels du pays à venir visiter l'Exposition. »

Les envois peuvent être effectués directement ou par l'intermédiaire des consulats de l'Uruguay, lesquels se chargeront de leur expédition, aux frais des expéditeurs. Le consul de Genève termine sa circulaire par

[1] Dr P. Mori, *Neue Wege schweizerischer Exportpolitik*, *Schweizer Zeitfragen n° 49*, Zurich 1916, pp. 58 et ss.
[2] Citée par R. Studler, *op. cit.*, pp. 65 et 66.

des considérations générales sur l'utilité de ces institutions et souhaite que le commerce suisse fasse un ample usage des services qu'elles mettent gratuitement à sa disposition.

Pour qu'un musée remplisse sa fonction, il est indispensable qu'il tienne à jour ses collections. Dès qu'il ne renseigne plus le commerce et l'industrie sur les besoins actuels, il cesse d'être utile. Il est encore très difficile de maintenir de telles collections au niveau des exigences quotidiennes, aussi l'importance de certains musées est plutôt secondaire. Cependant, le courant d'échanges gratuits de produits entre pays et entre musées qui va croissant depuis quelques années, permettra de surmonter dans une certaine mesure cette difficulté.

Pour suppléer au manque de représentants suisses de carrière à l'étranger, le Dr P. Mori propose de faire appel à nos nombreux concitoyens qui habitent dans les cinq continents. En échange de leurs services, le musée les tiendra au courant des changements survenant dans la production indigène, ce qui est autant notre intérêt que le leur.

Nos futures Chambres de commerce à l'étranger deviendront aussi un lieu d'exposition sans pareil pour nos collections d'échantillons. Les États-Unis procèdent ainsi sur plusieurs places de l'Amérique du Sud et à Constantinople, Lisbonne et Amsterdam ; la Russie, à Sophia ; l'Italie et la Hollande, à Belgrade ; la Hongrie, à Athènes ; la Serbie, en Belgique ; la France, à Leipzig, et la Belgique, au Brésil.

En dépit de tous ces avantages, le musée commercial suisse n'est pas encore près de voir le jour. L'idée de simples collections d'échantillons circulantes paraît réalisable à plus bref délai, car leur réunion ne présente pas de grandes difficultés et elles mettront à la portée de la clientèle étrangère les produits du pays exportateur, ce qui est un moyen direct d'expansion commerciale. Mais là encore, la nature spéciale de nos industries d'exportation ne permettra pas d'en retirer de gros avantages. Plusieurs d'entre elles, et non les moins importantes, la broderie et les dentelles, l'horlogerie, les tissus de soie, se tiendront à l'écart ; les producteurs cachent plutôt leurs nouveautés, au lieu de les exposer, de peur d'être imités. Dans l'industrie des machines, la chose n'est guère possible.

Il est à souhaiter toutefois que le *Bureau de renseignements pour l'achat et la vente de marchandises*, à Zurich, qui tend déjà à devenir un Office national pour l'ensemble de notre commerce extérieur, se complètera un jour de collections appropriées. « La guerre, écrit M. le Prof. Dr G. Paillard[1], a bouleversé les conditions de commerce international, et, pen-

[1] G. Paillard, *Pour notre expansion économique* dans *l'Annuaire du commerçant pour 1918*. Neuchâtel 1917, p. 48.

dant longtemps encore, il est à prévoir que nos exportateurs seront exposés à des difficultés inconnues jusqu'ici. Afin de les résoudre, nos autorités fédérales ont déjà créé, pour la durée de la guerre, un *Office central des Transports*, dont la direction a été confiée à M. le conseiller national Cailler, l'un de nos hommes d'affaires les plus compétents. Cette institution (combinée peut-être avec le Bureau suisse de renseignements pour l'achat et la vente des marchandises, à Zurich) ne pourrait-elle pas servir de préface à un Office national du commerce extérieur ? Nous ne faisons ici que poser la question, en laissant aux premiers intéressés le soin d'y répondre. »

CHAPITRE V

Les expositions universelles.

L'étude des musées commerciaux m'amène tout naturellement à parler des expositions temporaires, particulièrement des expositions universelles qui ont joué un rôle assez considérable comme moyen d'expansion économique.

Il y eut des expositions de produits industriels au XVIII[e] siècle déjà, mais l'initiative des grandes manifestations internationales revient au Prince Albert, l'époux de la Reine Victoria, et au Prince Jérôme Bonaparte, sous le patronage desquels eurent lieu les expositions universelles de Londres en 1851, et de Paris en 1855. Elles se renouvelèrent à Londres en 1862, à Paris en 1867. Les suivantes sont, dans l'ordre chronologique, celles de Vienne en 1873, de Philadelphie en 1876, de Paris en 1878, de Paris en 1889, de Chicago en 1893, de Paris en 1900, puis celles de Saint-Louis 1904, Milan 1906, Bruxelles 1910, Turin 1911 et San Francisco 1915. En se développant, ces entreprises ont pris des proportions énormes. Elles exigent des emplacements très étendus, à proximité d'un centre commercial de premier ordre, et des moyens matériels et financiers considérables. Quatre d'entre elles seulement bouclèrent par un bénéfice, celles de 1851, 1889, 1893 et 1906 ; les autres enregistrèrent un déficit plus ou moins grand ; à Vienne, il s'éleva même à 40 millions.

La Suisse ne peut pas songer à organiser une exposition internationale, nos moyens sont trop modestes ; il en fut pourtant question à un moment donné. L'Allemagne elle-même, qui s'était inscrite pour 1913, y a renoncé après une étude approfondie du projet.

Par contre, l'industrie suisse a pris une part active à chacune des

expositions universelles mentionnées ; cette participation fut souvent importante, par quatre fois on a compté un millier d'exposants suisses. Elle a été encouragée moralement et financièrement par l'État. La Confédération a accordé des subventions qui sont montées, de quelques dizaines de mille francs au début, à plus de fr. 600.000 — et même à fr. 1.512.000 — en 1900. A titre de comparaison, le Reichstag votait une somme globale de M. 3.600.000 — en faveur de l'industrie allemande pour l'exposition de Chicago, la Confédération, fr. 215.000 —. C'est à propos de l'exposition de Vienne, en 1873, que l'on rencontre pour la première fois un crédit supplémentaire de fr. 100.000 —, la moitié fournie par les cantons, afin de permettre à des artisans et des ouvriers de se rendre sur place et de profiter de cette leçon de choses ; 479 d'entre eux ont visité l'exposition de Vienne.

En général, l'État prend à sa charge les études préliminaires de la participation, les bâtiments et installations sur l'emplacement, les frais d'emballage et de transport, la réclame collective, les primes d'assurances toujours assez importantes, car la direction de l'exposition ne donne aucune garantie contre le vol et contre le feu. Les exposants supportent les frais d'aménagement et d'installation des stands et la représentation par des agents spéciaux que chacun d'eux a intérêt à entretenir sur place pour renseigner les visiteurs.

L'industrie suisse n'est pas admise sans autre à jouir de la subvention fédérale. Un comité d'experts, *eine Vorjury*, admet ou refuse les demandes de participation. Cette sélection a donné lieu à des récriminations sans fin. Par exemple, elle peut éliminer des produits qui auraient besoin d'être exposés pour accepter ceux dont la renommée est déjà faite, sous prétexte qu'on ne saurait refuser une participation aux anciennes maisons, aux grandes entreprises. Au début, une simple commission fédérale était nommée à cet effet ; puis les grandes associations professionnelles, l'Union suisse des Paysans et l'Union suisse des Arts et Métiers intervinrent. En 1908, un *Office central pour les Expositions (Zentralstelle für Ausstellungswesen)* fut ouvert à Zurich, sur le modèle des institutions analogues créées à l'étranger. Il a pour but d'engager les industriels suisses à participer aux expositions, de conseiller et de seconder les autorités fédérales et cantonales qui favorisent une participation de nationaux, de suppléer à cet appui dans les cas où le monde officiel s'en désintéresse, enfin de protéger les intérêts particuliers des exposants. L'Office bénéficie d'une subvention fédérale de fr. 20.000 —.

Les expositions universelles en général ne comportent pas de résultats directs et palpables pour l'exportation d'une nation participante. Ce n'est qu'au cours des années qui suivent que les statistiques peuvent

indiquer une augmentation de trafic plus accentuée, mais rarement avec d'autres pays que celui qui organisa la manifestation ; encore faut-il prouver que celle-ci en est la cause principale. L'ensemble des résultats contrebalance-t-il les frais et les ennuis qu'une participation entraîne ? Peut-être, si l'on tient compte du discrédit que jetterait sur un pays une abstention totale. Elles ont beaucoup contribué à maintenir intacte la vieille renommée de nos industries et leurs positions sur le marché mondial. Elles constituent une importante leçon de chose qui profite indirectement au commerce ; elles étalent les produits les plus divers venant de partout aux yeux des visiteurs qui peuvent comparer et choisir. Enfin, les récompenses qu'elles ont distribuées avec plus ou moins d'impartialité — l'institution du jury est très critiquée — sont un puissant moyen de réclame.

Le besoin d'une entente internationale au sujet des expositions universelles s'est fait sentir très tôt. Il donna lieu, dès 1878, à d'intéressants échanges de vue entre les divers gouvernements et les milieux industriels. La création dans plusieurs pays de bureaux et offices permanents pour les expositions donna encore plus d'actualité à cette question qui fut définitivement résolue, d'abord par une *Fédération internationale des Comités permanents d'Expositions* issue de la conférence convoquée à Bruxelles en 1908, puis par une *convention internationale* signée à Berlin au mois d'octobre 1912. Cette dernière limite le nombre des grandes expositions générales de façon qu'elles n'aient lieu que tous les trois ans et que le même pays signataire de l'accord ne puisse en organiser une que tous les dix ans. Elle contient en outre certaines clauses contre les abus de toutes sortes qui se sont manifestés dans ce domaine.

Malgré cette entente qui aurait pu leur donner une impulsion nouvelle, on constate une certaine prévention dans les milieux industriels à l'égard de ces exhibitions où la plupart des exposants ont essuyé des déboires en plus des dépenses considérables. Et surtout, elles sont devenues de si vastes entreprises que rares sont les États qui osent se hasarder à en demander l'organisation. Il en est résulté une assez grande lassitude, tant parmi les organisateurs que parmi les exposants ; seuls les visiteurs y trouvent leur compte, car les expositions sont le prétexte de toutes sortes de divertissements. M. le Dr W. Meile, dans son étude sur la question [1], parle avec raison d'une *Ausstellungmüdigkeit*, dont les causes premières sont les résultats pratiques trop restreints et les déficits

[1] Dr W Meile, *Die Schweiz auf den Weltausstellungen*, *Schweizerische Wirtschafts-Studien no 2*. Zurich 1914, pp. 163 et ss.

inévitables. Même sans la guerre, il est très probable que nous ne verrions plus d'expositions universelles, bien que la France se fût déjà inscrite pour 1920. Cependant les expositions internationales subsisteront à n'en pas douter. seulement dans un cadre limité à une branche de l'activité humaine ; elles se spécialiseront. C'est l'Allemagne qui prit la première cette nouvelle direction en organisant une exposition internationale d'architecture à Leipzig, en 1913.

Mais les inconvénients signalés ne disparaissent pas dans ce changement, surtout en ce qui concerne la participation de l'industrie suisse aux expositions étrangères. Par la sélection préalable, seules les entreprises importantes y prendront part ; à moins de se grouper, les petites sont éliminées pour la simple raison qu'elles sont trop faibles pour représenter la Suisse. Elles auraient aussi des difficultés à supporter les débours qu'une participation entraîne, même avec l'appui de subventions diverses. Sous ce rapport, une exposition nationale est plus populaire ; mais les résultats pratiques pour le commerce d'exportation n'en demeurent pas moins problématiques.

L'Office central suisse pour les Expositions a vu, pour ces motifs, et par le fait de la conflagration mondiale, son champ d'activité se restreindre dans une notable mesure. Il n'existe plus que comme une des attributions du Bureau de renseignements pour l'achat et la vente de marchandises, à Zurich, avec lequel il partage la subvention fédérale.

La guerre a redonné vie à une troisième forme d'exposition temporaire, qui semble rallier tous les suffrages : les foires d'échantillons.

CHAPITRE VI

Les foires d'échantillons.

Si la Suisse cherche encore sa voie dans la question des musées commerciaux, les difficultés économiques que la guerre mondiale a soulevées l'ont obligée à se prononcer immédiatement sur cette importante institution que l'étranger adoptait avec tant d'empressement. Je ne veux pas dire par là que les foires d'échantillons, qui ont eu lieu dans plusieurs pays belligérants et neutres depuis le commencement des hostilités, sur le modèle des foires de Leipzig, soient un pis aller. Au contraire, elles ont leur but propre qui est de mettre en contact producteurs et acheteurs en vue de leur faire conclure des marchés.

Les foires de Leipzig sont connues depuis fort longtemps. Au moyen âge déjà, Leipzig passait pour la première place commerciale de l'Allemagne au point de vue du trafic intérieur. Ses foires sont de vieille réputation qui s'est accrue et consolidée avec les années, et les *Leipziger Messen* n'avaient pas leurs pareilles avant la guerre. Elles attiraient alors non seulement les commerçants du continent, mais un grand nombre d'acheteurs et vendeurs du monde entier s'y donnaient, chaque année, rendez-vous. Les deux principales foires sont celle de Pâques, qui dure une semaine à partir du premier lundi de mars, et celle de la Saint-Michel, qui s'ouvre également pour une semaine le dernier lundi d'août. Ce sont ces deux foires qui amènent le gros contingent des exposants et des acheteurs, que les autorités et les particuliers de la ville s'efforcent d'attirer par des installations modèles. Il y a des foires spéciales pour les peaux et fourrures, en connexion avec les précédentes, puis des foires pour les cuirs, les produits textiles, les papiers et les cartonnages.

Elles sont organisées par une Commission spéciale de la Chambre de commerce de Leipzig avec l'appui des autorités de la ville. Les articles présentés se rattachent à plus de 850 catégories rentrant dans les branches suivantes : céramique, verrerie, papeterie, jouets, maroquinerie, quincaillerie, bijouterie, objets d'art, instruments de musique et d'optique, articles de ménage, de toilette, de sports, et d'une manière générale les articles dits « de bazar ». En 1916, les denrées alimentaires ont été admises.

Les foires de Leipzig sont également un moyen de propagande par le catalogue officiel, comptant plus de 800 pages, dans lequel le classement des maisons exposantes est fait par le nom, la branche et le lieu de résidence. Ce catalogue est envoyé gratuitement avant la foire à tout intéressé qui en fait la demande. Il est une source de renseignements très utiles aux vendeurs et aux acheteurs. Comme valeur pratique, il surpasse tous les catalogues de ce genre. Les industries allemandes sont, comme de juste, les mieux représentées à Leipzig. L'Autriche vient ensuite ; à Pâques 1914, elle fournissait à elle seule 235 maisons dont les neuf dixièmes de la Bohême et de Vienne, tandis que l'Allemagne en comptait 4100, sur un total de 4485 exposants. 18 maisons suisses y participaient également. Les foires de Leipzig ont diminué d'importance depuis la guerre. Cependant, celle de Pâques 1917 comptait encore environ 3000 exposants ; mais les firmes étrangères y furent, comme en 1916, en très petit nombre, presque toutes autrichiennes.

En temps normal, les vendeurs trouvent à Leipzig des avantages considérables.

En peu de jours, ils peuvent conclure des affaires pour des chiffres très élevés et étendre leur clientèle plus rapidement qu'ils ne pourraient le faire par l'entremise de plusieurs commis voyageurs. Ils trouvent dans les publications spéciales un riche répertoire d'adresses, et lorsqu'ils ont des nouveautés à lancer, ils peuvent, en quelques jours, s'ouvrir des débouchés dans toute l'Europe, alors que par l'entremise des commis voyageurs il leur faudrait une année pour atteindre le même résultat.

Les vendeurs ont leurs stands, notamment dans une vingtaine de bâtiments spéciaux et dans des immeubles privés ménagés à leur intention. Une seule de ces casernes peut réunir 400 commerçants. La dernière en date, le bâtiment *Speckshof*, est un modèle de simplicité et d'ingéniosité. Il s'élève sur six étages desservis par des ascenseurs électriques. A chaque étage, un spacieux corridor conduit le visiteur à une vingtaine de salles, dont chacune comprend une pièce d'exposition et un bureau. Les exposants louent ces salles par baux qui ont généralement une durée de six ans. Comme les foires ne durent que quelques jours, ils utilisent

les locaux loués entre les expositions comme magasins. L'emplacement total couvre une surface de 55,000 m².

Les principaux clients des foires de Leipzig sont les *Warenhäuser* de tous les pays ; ils y délèguent chacun plusieurs acquisiteurs. Quelques-uns possèdent leur propre bureau au centre de la foire. Le 3 mars 1914, une assemblée des délégués des bazars allemands, tenue pendant la foire même, ne comptait pas moins de 400 membres. La foire est également visitée par un grand nombre de grossistes et d'exportateurs; pour beaucoup de détaillants même, un voyage à Leipzig n'est pas sans profit. L'animation de la ville pendant les foires est très intense ; elle a été décrite par l'inimitable conteur qu'est M. Jules Huret dans un de ses volumes sur l'Allemagne [1]. Les attentions qu'ont les organisateurs pour la foule de visiteurs vont jusqu'à de petits détails : on leur évite toute tracasserie et toute perte de temps, sans qu'il leur en coûte un mark.

La foire de Pâques est en quelque sorte le baromètre de la situation économique. Lorsqu'il y a demande pour les articles de luxe et les objets d'art, on peut en conclure que l'état des affaires est bon ou qu'il va s'améliorant. Par ses foires de Leipzig, l'Allemagne n'a pas seulement augmenté son expansion industrielle et commerciale dans toute l'Europe, mais elle a toujours réussi à faire prévaloir ses goûts. Tout en ayant l'air de se plier aux désirs de la clientèle, les grossistes finissaient toujours par faire adopter le goût allemand, au point que maints articles, passant pour des produits parisiens, étaient en réalité fabriqués en Allemagne selon le goût allemand.

Dès les premiers mois des hostilités, les Alliés ont mené une guerre économique sans merci contre les Empires centraux. Ils ont recherché les moyens de supplanter l'ennemi sur leurs propres marchés d'abord, puis chez les neutres. Ils ont étudié la question douanière, mais il ne suffit pas de proscrire l'article dont le consommateur a besoin, il faut le remplacer et faire connaître par quoi on veut le remplacer. La France et l'Angleterre instituèrent, déjà en 1916, des foires d'échantillons dans le genre de celles de Leipzig.

The London Fair and Market eut lieu du 14 au 24 mars 1916, organisée par *The International Trade Exhibition Limited*, donc par l'initiative privée. Il y en avait eu une précédente en août 1915, mais dans des proportions très restreintes. La foire de Londres a été renouvelée en 1917 ; toutes ont eu de très beaux résultats.

Les foires de Lyon ont pris un caractère beaucoup plus accentué et

[1] Jules Huret, *En Allemagne*. Volume IV, *La Bavière et la Saxe*.

sont destinées à concurrencer directement celles de Leipzig. Le président de la société de la foire, M. A. Lignon, l'a expressément dit dans son discours d'inauguration de celle de 1917: « Nous ne dissimulons pas l'étendue de nos ambitions. Nous nous dressons en concurrents directs de la foire de Leipzig — la foire ennemie — dont le succès a été surtout d'abandon de nos propres ressources et d'indifférence dans l'emploi de nos moyens. » Due à l'initiative privée, efficacement appuyée par M. Herriot, maire de Lyon, la foire est placée sous le patronage du président de la République française et du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Elle est instituée dans l'unique intention de mettre les fabricants en rapports directs avec les acheteurs. Mais elle n'est pas une exposition ; elle ne se compose pas seulement de vitrines dans lesquelles les produits attirent les regards de la foule ; il s'agit de véritables magasins ou boutiques, isolés les uns des autres, et où l'industriel est absolument chez lui. En 1916, chacun pouvait disposer d'un ou plusieurs emplacements de 16 m² au prix de fr. 550 — chacun. Comme celles de Leipzig, les foires de Lyon ont édité un catalogue officiel donnant :

1. la liste de tous les fabricants avec leur adresse sociale et la situation exacte de leur installation à la foire;

2. la liste, par article, de tous les objets exposés, afin que celui qui veut acheter connaisse de suite les maisons qui vendent l'article désiré. Outre l'inscription dans ces deux listes, qui est gratuite pour chaque exposant, le catalogue contient des annonces diverses.

La première foire de Lyon s'ouvrit le 1er mars 1916; elle réunit 1342 adhérents, dont 1199 Français et 77 Suisses. Celle de mars 1917 comptait, d'après le journal officiel de la foire, 2350 stands, dont 394 occupés par des industriels étrangers. La Suisse vient au premier rang avec 163 participants. Elle dépasse de beaucoup l'Italie qui vient ensuite avec 105 adhérents. Les autres stands se répartissent comme suit: Anglais 43, Espagnols 29, Américains 25, Hollandais 8, Portugais 5, Russes 4, Belges 3, Japonais 3, Mexicains 3, Chinois 2, Suédois 1.[1]

Les articles exposés rentrent spécialement dans les catégories suivantes: la métallurgie, les installations mécaniques et électriques, l'automobile, la grosse quincaillerie, les caoutchoucs, l'habillement, les soieries, rubans, dentelles, tulles, les chapeaux, les chaussures, les pelleteries, les cuirs, la pharmacie, les produits colorants, la papeterie, la bijouterie.

Ces foires, qui ont eu un succès énorme, deviendront certainement

[1] Au sujet de la participation de la Suisse à la foire de Lyon, voir la brochure *La Suisse à la foire de Lyon*, publiée par le Secrétariat de la Chambre cantonale bernoise du Commerce et de l'Industrie.

une institution régulière. Il faut que l'industrie française comprenne que son exposition annuelle d'échantillons doit se tenir à Lyon et toujours à Lyon. Autrement on risque d'éparpiller les efforts et aucun résultat sérieux ne sera atteint.

Londres et *Glascow* ont eu simultanément une foire d'échantillons en 1917. Mais la chose était possible parce que l'admission est limitée à un certain nombre de produits; les articles grossiers sont exclus de la foire de Londres et réservés à celle de Glascow.

Les neutres ont suivi l'exemple ; *la Suisse à Bâle* et *la Hollande à Utrecht* ont leur foire d'échantillons.

En novembre 1915, une assemblée comptant environ 200 représentants de l'industrie, du commerce, des arts et métiers, de l'agriculture et des métiers techniques, se réunissait à Berne sous la présidence du Conseiller d'État bâlois M. le Dr Mangold, pour étudier les voies et moyens de sauvegarder les intérêts économiques de la Suisse, en particulier la création d'une foire d'échantillons. La réalisation de cette idée a été menée à bien grâce à une énergique collaboration des pouvoirs publics, du Conseil d'État bâlois et de la Confédération. Elle avait des adversaires même au sein de la Chambre de Commerce de Bâle, dans les milieux de l'industrie chimique et des rubans. Et il fut également difficile de s'entendre quant à son étendue et son caractère purement national.

Comme celle de Lyon, la foire suisse admet, en principe, comme exposants toutes les industries ; seules des considérations d'ordre pratique empêchent certaines d'entre elles de prendre une part effective à ces manifestations, par exemple, la grosse métallurgie. On a salué avec satisfaction la décision prise qui réservait la foire de Bâle uniquement à l'industrie suisse. Elle a pour but d'établir un contact direct entre le producteur et l'acheteur, entre le fabricant et le commerçant, tout en donnant une garantie absolue sur la provenance de la marchandise. L'acheteur, le commerçant sera suisse ou étranger. Mais le fabricant doit être Suisse et les produits doivent avoir été fabriqués en Suisse : « L'administration de la foire, dit le règlement, se réserve, à cet égard, de prendre toutes les mesures de contrôle qu'elle jugera nécessaires. » « C'est là une condition essentielle pour le succès de la foire de Bâle, foire de pays neutre, écrit M. G. Paillard[1], et qu'il importera de maintenir strictement même après la conclusion de la paix. Vouloir faire une foire internationale, autrement dit germano-suisse, ce serait tuer la foire

[1] G. Paillard, article de l'*Agenda du commerçant pour 1918* : *Pour notre expansion économique*, p. 52.

suisse ou plutôt la forcer de se transporter ailleurs. C'est ce qu'on a parfaitement compris en Suisse et rien n'est plus significatif à cet égard que les protestations unanimes soulevées par un passage du discours de M. le conseiller d'État Blocher, lequel croyait voir dans la foire de Bâle le point de départ d'une foire internationale. » La *Nouvelle Gazette de Zurich* du 8 septembre 1916 laissait également entrevoir cette évolution : « ... in spätern Jahren wird dann zu entscheiden sein, ob der Character der Basler Messe als einer reinen schweizerischen Veranstaltung beibehalten, oder ob sie durch Zuziehung ausländischer Aussteller auf, eine breitere Grundlage gestellt werden soll. » Mais elle émet un autre avis en publiant un article signé D[r] L., le 25 avril 1917 : « Die Messe in Basel bleibe in ihrem Wesen auch künftig so wie sie jetzt ist : für Aussteller seien die Landesgrenzen geschlossen, für Besucher und Käufer dagegen im weitesten Sinne offen. »

Après quelques essais locaux et restreints quant à leur participation et à leur portée, durant 1915 et 1916, la première foire suisse d'échantillons eut lieu à Bâle du 15 au 29 avril 1917. Elle comptait 937 exposants, se répartissant comme suit :

Bâle-Ville 184, Zurich 152, Berne 100, Vaud 55, Argovie 54, Tessin 40, Genève 37, Neuchâtel 34, Lucerne 33, Bâle-Campagne 31, Saint-Gall 27, Thurgovie 24, Soleure 21, Schaffhouse 14, Grisons 13, Fribourg 7, Appenzell Rhodes-Extérieures 5, Glaris 5, Schwyz 4, Appenzell Rhodes-Intérieures 1, Valais et Zoug chacun 3, Uri 2 et Unterwald 1.

La foire suisse d'échantillons est avant tout réservée aux produits de nos industries d'exportation : l'industrie textile, l'horlogerie et la bijouterie, la fabrication des machines, l'électricité, la chimie, la pharmacie, les produits alimentaires (conserves, chocolats, produits laitiers). Elle tend en outre à mieux faire connaître les articles de qualité, ceux qui se distinguent par l'excellence de la matière et la perfection de la forme. Car c'est par la qualité du travail et non par la modicité des prix que notre pays conservera la place qu'il a su conquérir sur le marché international. Enfin, elle introduit les industries nouvelles nées de la guerre et qui nous permettent de nous procurer dans le pays même les nombreux articles tirés auparavant de l'étranger.

La foire suisse comprend :

a) une foire centrale ;

b) des collections spéciales des différentes firmes.

La foire centrale doit orienter rapidement le visiteur sur les branches d'industrie représentées et permettre au public de se faire une idée exacte de l'état présent de notre production nationale. Tous les participants ont l'obligation d'exposer leurs échantillons à la foire centrale,

même s'ils ont ailleurs une collection spéciale. Chaque firme y expose ses produits sous forme d'échantillons-types, de modèles, de photographies ou de dessins; ceux-ci sont classés dans la section à laquelle ils se rattachent. Dans ce but, la foire offre à louer des stands d'un ou plusieurs mètres carrés de « surface-plancher ». Ces stands sont livrés munis de parois de fond de 2 m. 50 de hauteur et de cloisons latérales de 2 m. Chacun d'eux porte un écriteau de modèle unique, fourni par la direction et indiquant le nom du participant, son lieu de domicile, éventuellement le local où il a installé sa collection spéciale. Les stands sont répartis par sections, et celles-ci forment des groupes, 20 en 1917, 12 sont prévus pour 1918.

I. Matières premières, matériaux de construction, agriculture et horticulture.
II. Produits alimentaires, boissons, tabacs, etc.
III. Ustensiles de ménage et de cuisine.
IV. Ameublements, éclairage, chauffage, installations sanitaires.
V. Musique et instruments, articles de sport et jouets.
VI. Industries textiles, habillement et accessoires.
VII. Horlogerie et bijouterie.
VIII. Installations de bureaux et de magasins, fournitures de bureaux, articles pour le dessin et la peinture, fabrication du papier, arts graphiques.
IX. Machines et outils, petite mécanique, instruments et appareils de précision, industrie électrique.
X. Articles techniques en métal, en bois, en cuir, en caoutchouc, etc.
XI. Chimie et pharmacie.
XII. Divers.

A côté de la foire centrale, les participants peuvent installer à leur gré une collection spéciale de leurs échantillons. La direction tient à leur disposition des cabines ou de plus vastes locaux dans des bâtiments scolaires, des hôtels, des restaurants ou des magasins. La vente directe (vente au détail des échantillons exposés) est interdite, aussi bien à la foire centrale que dans les collections spéciales. En principe, l'administration de la foire ne se charge pas de conclure des affaires pour le compte des exposants. Ceux-ci peuvent traiter sur place, en personne ou par l'entremise d'un représentant. Toutefois l'administration recommande aux participants qui n'ont pas de représentants, des personnes de confiance qui traiteront en leur nom.

La foire de 1917 s'est tenue au Casino de la ville et dans plusieurs locaux avoisinants, salles d'école, halles de gymnastique, ainsi que dans

un bâtiment construit dans ce but, au Riehenring, près de l'ancienne gare badoise. Ce bâtiment d'exposition, recouvrant une superficie de 2500 mètres carrés, est fort bien aménagé. Il a été construit pour plusieurs années et est le siège du Comptoir permanent d'échantillons de produits suisses dans la période qui sépare les foires nationales. Il est question de centraliser la foire de 1918 au Riehenring; les bâtiments transportables de l'Exposition nationale des Beaux-Arts et les locaux d'un Collège voisin seront réquisitionnés dans ce but.

Le Comité de direction de la foire a fait une active propagande par une publicité intense tant en Suisse qu'à l'étranger. Il a édité dans ce but:

1. Un prospectus, invitant à participer à la foire.

2. Une *Revue officielle,* douze fascicules fort bien rédigés, paraissant avant et pendant la foire. Chaque numéro contient seize pages de texte avec plusieurs illustrations. A côté d'articles relatifs à notre économie nationale, on y trouve toutes les communications importantes concernant les participants et les visiteurs.

3. Un catalogue officiel, tiré à plus de 15.000 exemplaires, et tenant lieu de catalogue d'exportation. Il donne:

a) une liste des participants, par ordre alphabétique;

b) une liste des participants, classés par groupe;

c) un répertoire allemand et un répertoire français des articles avec l'indication des fournisseurs.

4, Un Guide orientant les visiteurs de la foire sur son emplacement, son aménagement, ainsi que sur les curiosités de Bâle.

Les participants ont, en outre, été invités à faire connaître leur participation à leur clientèle par circulaires; celles-ci sont répandues à l'étranger par l'intermédiaire de nos légations et consulats.

La foire de 1917 eut un succès inespéré, plus de 300.000 visiteurs ont défilé devant les stands en quinze jours. On évalue les affaires traitées à 20 ou 25 millions de francs. Aussi cette institution, née de la guerre, va-t-elle devenir définitive. Déjà la direction de la foire est confiée à un Comité permanent qui formera un état-major de plus en plus apte à mener l'entreprise à chef. Elle étudie le nouvel organisme dans tous ses détails en tenant compte des expériences faites, et nous aurons chaque année une foire qui répondra mieux que les précédentes aux exigences de notre commerce d'exportation.

La foire suisse d'échantillons doit être une institution *nationale* dans le sens le plus étendu du mot. Elle doit pouvoir compter sur l'appui du pays tout entier. Il est question de former des comités cantonaux et régionaux et de faire appel aux divers secrétariats permanents d'associations professionnelles afin d'augmenter chaque fois la participation.

Cependant certains milieux, surtout en Suisse romande, pensent que la foire nationale doit, pour inspirer entière confiance aux deux groupes de belligérants, alterner son siège, et se tenir une fois en Suisse alémanique et une fois en Suisse romande. Et Lausanne songe sérieusement à revendiquer l'organisation de la foire de 1919[1]. Mais Bâle se défend[2] en alléguant sa situation géographique, à la frontière de deux grands pays, son importance commerciale qui va encore s'accroître par la neutralisation effective du Rhin, le fait qu'elle ne possède aucune institution fédérale. Dans cette rivalité, il faut avant tout retenir que la foire suisse exige une organisation soutenue et compliquée qu'il est avantageux d'abandonner à des spécialistes. Bâle a pris à sa charge les risques de la première tentative, il est juste de lui en laisser les bénéfices. Cette solution permettra, en outre, de disposer de moyens de plus en plus puissants et d'ériger les constructions nécessaires. A changer chaque fois le siège d'une institution aussi vaste, on risque de gaspiller les efforts et de n'arriver à aucun résultat positif. N'oublions pas que ce qui a fait l'importance des foires de Leipzig, c'est précisément qu'elles ont toujours eu lieu à Leipzig. Que d'autres villes organisent des foires cantonales ou régionales, il n'y a aucun inconvénient; au contraire, elles constituent un précieux stimulant. Mais la foire suisse — maintenant que son caractère strictement national est définitif — doit se tenir toujours dans la même ville.

Ainsi chaque année, au printemps, le commerce aura l'occasion de passer en revue, à Bâle, l'état de la production suisse, de voir les nouveautés, de comparer les prix et de faire ses commandes. Il y trouvera un grand intérêt au point de vue de la concurrence. Quant aux fabricants, ils exposeront d'autant plus volontiers que la foire sera devenue réellement un centre commercial.

Pendant la période intermédiaire, c'est-à-dire pendant neuf mois à partir du 1er juin, Bâle est encore le siège d'un *Comptoir permanent d'échantillons*, réservé exclusivement aux produits suisses. Cette innovation permet aux maisons importantes de tenir constamment le commerce au courant des améliorations de leur production, tandis que le commerce, de son côté, trouvera l'occasion de s'orienter en tout temps sur les trans-

[1] La décision vient d'en être prise par la Chambre vaudoise du Commerce et elle a trouvé l'appui du Grand Conseil vaudois. Bâle proteste énergiquement; elle est résolue à faire toutes les démarches nécessaires en vue de conserver l'organisation des foires nationales, même auprès du Conseil fédéral, s'il le faut. Dans ces conditions, il est assez probable que nous ayons deux foires nationales en 1919, à des époques différentes.

[2] Voir *Nouvelle Gazette de Zurich* du 27 juillet 1917 et la *National Zeitung* de Bâle, Sondernummer 5, du 2 novembre 1917.

formations du marché. Cette exposition permanente, nécessairement plus restreinte que la foire du printemps, en deviendra le complément et le noyau.

Le Comptoir actuel réunit les produits de 170 exposants. Il est intéressant de relever que près d'un tiers de ceux-ci n'ont pas participé à la foire de 1917. C'est dire que les deux nouvelles institutions ont de brillantes perspectives d'avenir[1].

La Suisse romande, à son tour, cherche à atteindre les nombreux commerçants étrangers, alliés pour la plupart, qui parcourent nos contrées industrielles depuis le début de la guerre. La Chambre vaudoise du Commerce et de l'Industrie a ouvert un *Comptoir vaudois d'échantillons*, à Lausanne, lequel a obtenu le plus vif succès puisque la grande majorité des industriels du canton y prirent part, en tout 262 exposants. A Genève, également, depuis le début de 1916, l'industrie genevoise a créé un *office* et un *musée permanents* sur l'initiative de M. le grand conseiller Roux, et largement subventionnés par l'État. Dans le canton de Neuchâtel, la question est encore à l'étude; la Chambre cantonale du Commerce, de l'Industrie et du Travail l'a inscrite dans son plan d'action en vue de la lutte économique qui se prépare.

Je dois encore mentionner, dans le même ordre d'idées, l'initiative de la Nouvelle Société Helvétique qui nous a valu l'institution de la *Semaine Suisse*. Celle-ci vise la conquête du marché national; mais n'est-ce pas favoriser indirectement notre expansion commerciale extérieure que de lutter contre la concurrence étrangère dans notre propre pays?

« L'association *Semaine Suisse*, disent les statuts (art. 2), a pour objet de faire mieux connaître et apprécier les produits indigènes et d'en favoriser la vente à l'intérieur du pays, dans l'intérêt de l'économie nationale suisse. Elle doit contribuer à rapprocher les différents milieux économiques suisses, s'efforcer d'inculquer à tout le peuple suisse les principes d'une saine économie nationale. Dans ce but, elle groupe les associations de producteurs, de commerçants et de consommateurs, les maisons de commerce et les sociétés d'économie nationale et d'utilité publique de la Suisse entière. Un des principaux moyens d'atteindre ce résultat réside dans l'organisation d'expositions-ventes, pendant lesquelles producteurs et marchands s'efforceront, d'un commun accord, de développer, par tous les moyens appropriés et loyaux, et en observant tout le tact convenable, l'écoulement des articles indigènes, puis d'amener les acheteurs, au moyen d'une réclame à la fois mesurée et bien

[1] Voir *National Zeitung* de Bâle, Sondernummer 5, du 2 novembre 1917.

comprise, à donner en toute connaissance de cause la préférence à ces articles et, par là, à soutenir un mouvement qui, dépourvu de tout chauvinisme et de tout exclusivisme, tend uniquement à développer l'économie nationale suisse. »

La première exposition-vente de la *Semaine Suisse* a eu lieu du samedi 27 octobre au dimanche 4 novembre 1917. Les très nombreux participants ont groupé dans une ou plusieurs vitrines où l'affiche officielle remise par le Comité d'organisation en était la garantie, les articles fabriqués en Suisse ou qui y ont subi une transformation importante.

Cette manifestation se répètera, deux, trois ou quatre fois par an ; du moment qu'elle n'exige pas d'efforts et de sommes considérables, mais seulement de la bonne volonté, son succès est assuré.

CHAPITRE VII

La Société suisse d'exportation.

La guerre mondiale a bouleversé les anciennes pratiques commerciales ; il s'agit pour chacun de s'adapter aux nouvelles conditions de commerce. Partout la guerre a révélé l'étroite dépendance des producteurs d'un pays entre eux et leur a inculqué la notion de solidarité. Les multiples associations dues aux difficultés de ravitaillement, de transport et d'exportation prolongeront certainement leur existence et auront à faire face aux problèmes que soulèvera l'après-guerre. Chez les belligérants surtout, où la question de l'après-guerre se complique de la reconstitution des forces productives des régions envahies, on assiste à une puissante concentration sous forme de syndicats de toute nature, et l'État est intervenu financièrement et moralement pour soutenir les efforts de ces nouveaux rouages économiques. Les neutres, qu'ils le veuillent ou non, devront suivre.

Pour la Suisse, une réorganisation de l'industrie d'exportation et de ses procédés d'achat et de vente semble être près de s'imposer. Et cette réorganisation ne pourra s'opérer que dans le sens de la concentration. M. le Dr P. Mori, dans son étude sur les *Neue Wege schweizerischer Exportpolitik*[1] relève l'importance de la coopération en matière commerciale et industrielle. Il répond aux adversaires des syndicats d'achat, de production et de vente.

L'achat en commun des matières premières permet de notables économies. Des cartells de production découle nécessairement une spécialisation procurant de sérieux avantages dans un pays comme la Suisse qui

[1] *Schweizer Zeitfragen* n° 49, pp. 29 et ss.

importe de l'étranger une grande quantité de produits à demi fabriqués. Ce sera le seul moyen de nous affranchir de notre dépendance vis-à-vis des régions limitrophes qui nous fournissent actuellement la plupart de ces articles mi-ouvrés. En outre, nous jouirons des bénéfices de la grande entreprise, en particulier l'utilisation des déchets de production qui, dans certains cas, peut donner naissance à de nouvelles industries.

Quant aux cartells de vente, car les ventes peuvent être organisées comme les achats, M. Mori dit que c'est à tort qu'on va répétant: « Verkaufskartelle sind in der Schweiz nicht möglich: es fehlt die assoziative Idee, das Gefühl des Zusammengehörigkeit »[1]. S'il n'est pas possible, en Suisse, d'appliquer le *dumping*, c'est-à-dire de forcer les prix de vente à l'intérieur du pays pour récupérer le minime bénéfice que l'on consent sur les produits qui passent la frontière, il nous faut rechercher la constitution de ce que M. Mori appelle le *cartell d'exportation (der Ausfuhrkartell)* ayant un but plus restreint: le développement de notre exportation par tous les moyens appropriés. Pour lutter contre l'âpre concurrence qui règne sur le marché mondial, les industries d'un petit pays comme le nôtre doivent se sentir les coudes.

Les circonstances ont donné le jour, au cours de ces deux dernières décades, à plusieurs groupements professionnels qui ont presque tous créé des secrétariats permanents. Le but principal de ces syndicats est l'union de plus en plus étroite des membres de la même industrie en exécutant les achats de matières premières, parfois même en produisant l'article en commun jusqu'au point où commence la spécialisation. La guerre a encore augmenté ce sentiment de dépendance des uns vis-à-vis des autres, ce besoin de s'unir dans la lutte; de nombreux syndicats furent fondés pour l'achat et la répartition des matières premières pour l'industrie et l'agriculture, ainsi que dans le commerce des produits alimentaires. M, Mori souhaite que ces institutions subsistent après la conclusion de la paix, «... und so wäre unseres Erachtens die schweizerische Industrie dazu berufen, eine höhere Produktionform einzuführen: gemeinsamer Einkauf der Rohstoffe, gemeinsame Produktion der Halbfabrikate, getrennte Herstellung der Fertigfabrikate, und, last not least, gemeinsamer Export der Industrieprodukte ». [2]

La nature spéciale de nos industries d'exportation, la crainte de la concurrence et un sentiment d'indépendance fortement enraciné ont empêché jusqu'ici une entente durable entre industriels de la même branche pour organiser la vente en commun de leurs produits. Toutes

[1] P. Mori, *op. cit.*, p. 44.
[2] P. Mori, *op. cit.*, p. 48.

les tentatives faites n'ont pas réussi. Les moyens d'écouler la marchandise constituent au contraire un secret que chacun garde jalousement.

Il a fallu les difficultés que l'exportation rencontre actuellement chez les belligérants pour que le Conseil fédéral soit amené à fonder un *Office central des Transports*. Cet Office n'écoule pas la marchandise, il se borne à en assurer le transport jusqu'à destination en fournissant aux États intermédiaires les garanties qu'ils exigent. Cette fonction tombera par le retour au trafic normal, mais la guerre économique, qui n'est pas près de finir, fera naître de nouvelles difficultés. Il s'agira notamment de garantir la provenance de la marchandise, de sanctionner les fraudes et de sévir efficacément contre l'opération dite du « démarquage » que l'Allemagne va tenter.

Si elles veulent éviter la tutelle d'une organisation purement officielle, comme la Société Suisse de Surveillance ou l'Office fédéral des Transports, les industries suisses n'ont guère d'autre moyen à leur disposition pour exercer ce contrôle que les syndicats d'exportation groupant les entreprises soit par branche, soit par région. Cette perspective donne un regain d'actualité aux deux grands projets de trusts pour l'exportation émis à la veille de la guerre et que voici dans leurs grandes lignes.

Le premier a été formulé à l'importante *assemblée des délégués de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie du 6 mai 1912*, à Lucerne. Il prévoit la création d'une *Société suisse pour l'exportation (eine schweizerische Exportaktiengesellschaft)*, de portée plus vaste que celle des nombreuses tentatives qui ont si lamentablement échoué au cours du siècle dernier [1].

Le nouveau projet fut présenté par M. le Dr Paganini, de Bâle. Il préconise une entreprise commerciale sous la forme d'une maison de commission avec une *Chambre d'exportation (eine Exportkammer)* pour s'occuper de la partie théorique de la question [2]. Elle serait protégée et conseillée par la Confédération, les Chambres nationales de Commerce et les associations professionnelles. La Société serait dirigée par un conseil d'administration et par trois directeurs dont l'un, le président, s'occuperait de la partie théorique en plus de la direction générale, et les deux autres auraient, comme seule mission, l'organisation de la vente. Ils se diviseront la tâche, soit géographiquement, soit par branche d'industrie. Cet Office central aura des agences à créer sur les places

[1] Voir à ce sujet, Karl Welter, *Die Exporgesellschaften und die assoziative Exportförderung in der Schweiz im 19. Jahrhundert*, thèse de Zurich, Berne 1915.

[2] Article de M. le Dr Paganini : *Die Schweizerische Exportgesellschaft*, dans *Der Economist* de Zurich, deuxième année, nº 23, du 8 juin 1912.

importantes du globe qui, à leur tour, organiseront leur activité au moyen du plus grand nombre possible de correspondants. Il aura également à son entière disposition l'ensemble de notre représentation économique à l'étranger, comme aussi les banques d'exportation (Ueberseebanken) et les entreprises qu'elle financera à l'étranger (Finanzierungsgesellschaften).

Il faudrait compter avec un capital initial de dix millions de francs, à augmenter au fur et à mesure de l'extension des affaires de la société. L'institution ne doit pas être de nature spéculative, mais remplir une fonction économique d'utilité générale. Sa constitution reposera sur les mêmes principes que la Banque Nationale suisse ; les actions seront nominatives et ne jouiront que d'un dividende limité, 5 %, au plus 6 % pour les maintenir au pair. Le surcroît du bénéfice net, après dotation aux réserves, ne doit être employé que dans des buts d'expansion commerciale. « Das Institut soll so stark gerüstet sein, dass es katastrophale Konjekturrückschläge zu überdauern vermag und in solchen Zeiten wertvolle Dienste der Volkswirtschaft leisten, derart, dass es die Aufrechterhaltung der Betriebe, wenn auch ohne Gewinn, ermöglicht. »

Cette proposition ne rencontra pas beaucoup de sympathie au sein de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie. La majorité des producteurs réclame une institution centrale en vue d'obtenir des renseignements sûrs et à bon compte, non la conclusion de marchés en leur nom. Et les précédents désastreux de la *Schweizerische Exportgesellschaft de 1857-1870-71* et de ses compagnes d'infortune sont peu encourageants. La première condition pour la viabilité d'une entreprise d'une aussi grande envergure est la collaboration de tous. Or, c'est justement ce qu'il sera très difficile, pour ne pas dire impossible, d'obtenir dans notre pays ; une partie de notre grande industrie peut travailler seule, elle n'a aucun intérêt à passer par des institutions qui risquent même de lui faire du tort.

La seconde proposition que je voudrais mentionner a fait l'objet de nombreux articles de la *Nouvelle Gazette de Zurich*, en 1913, puis son auteur, *M. le Dr Arthur Curti*, de Zurich, a publié une brochure sur ce sujet: *Ein schweizerischer Exportverband*[1]. Son but est d'amener chacun à participer au commerce d'exportation, lequel est l'avenir de notre pays. Il cherche l'union de tous les producteurs afin de lutter sur le marché international; il faut tuer la concurrence à l'intérieur pour mieux la soutenir à l'extérieur.

[1] Zurich 1914.

M. Curti désire organiser toute notre exportation par une grande entreprise privée avec appui financier de l'État, mais cet appui ne doit pas entraîner de dépendance vis-à-vis des autorités publiques. Cette association d'intérêts absorberait le bureau consulaire fournissant les renseignements les plus étendus sur tout ce qui a trait au commerce. Elle aurait pour mission, comme organe central du commerce et de l'industrie suisse, les neuf points suivants :

1. La fondation d'archives économiques et d'une bibliothèque ;
2. l'étude par des délégués spéciaux des conditions de production de toutes les branches de fabrication indigène, ainsi que de leur capacité de concurrence tant sur le marché national que sur le marché extérieur ;
3. la communication à ses membres des renseignements de toute nature sur les conditions de vente, les expéditions, les tarifs de transport, les impôts, les droits de douane, les conditions de droit, de crédit, de commerce et de banque à l'étranger ;
4. la publication de bulletins périodiques et de journaux spécialement destinés au commerce d'exportation ;
5. la conquête de nouveaux débouchés tout en augmentant nos envois sur ceux que l'industrie suisse tient déjà ;
6. l'assistance juridique aux exportateurs et leur représentation dans les poursuites et faillites à l'étranger ;
7. l'établissement de relations continues avec les représentants officiels suisses à l'étranger, et la création de nouveaux consulats et agences commerciales ;
8. la participation aux autres entreprises privées d'expansion commerciales telles que les associations pour la navigation fluviale, celles pour le développement de l'enseignement professionnel, etc. ;
9. la création de musées commerciaux et de collections d'échantillons circulantes.

En résumé, cette institution se rapproche beaucoup de l'Office national du commerce extérieur. Cependant, si les programmes sont les mêmes, l'*Exportverband* en diffère sur deux points essentiels. D'une part, il s'agit ici d'une entreprise privée ne sollicitant l'appui financier de l'État que dans la mesure où celui-ci ne compromettra en rien son entière indépendance. D'autre part, le programme de M. Curti est plus vaste et laisse entrevoir des achats de matières premières et des ventes de produits fabriqués pour le compte de ses adhérents. L'*Exportverband* devra grouper toutes les industries d'exportation sans exception et tendra à devenir le centre de tout notre commerce extérieur.

M. Curti pense couvrir les dépenses de cette fédération des exportateurs suisses par les contributions de ses membres au prorata de leurs

affaires avec l'étranger. Il compte également sur des donations, sur des legs, afin de réunir un capital permettant d'entreprendre les choses en grand. Tous les membres seraient convoqués en assemblée générale une fois par an, pour nommer un conseil d'administration dans lequel toutes les branches d'activité et toutes les villes devraient être représentées. Ce conseil nommera, à son tour, le secrétariat général, et dirigera l'organisation de l'Office. Il est également prévu des bureaux régionaux pour les industries géographiquement bien délimitées et groupées autour d'un centre.

L'exposition d'un si vaste projet qui fait abstraction de tout ce qui divise en Suisse, n'a pas manqué de soulever une formidable opposition de la part de la grande industrie, opposition qui est même allée jusqu'à la suspicion ; M. Curti en parle dans sa brochure. L'*Exportverband* se heurte aux associations existantes, plus directement à l'*Union suisse du Commerce et de l'Industrie* ; c'est dire qu'il est et restera encore longtemps à l'état de projet.

Le capital nécessaire pour entreprendre un programme, tel que celui qui est contenu dans les neuf points ci-dessus, est si considérable qu'il serait très difficile à rassembler, à supposer qu'un jour nos commerçants pussent s'entendre à cet égard. La Suisse n'est pas un pays qui peut consacrer des millions de francs pour des institutions intermédiaires. Le programme ne peut se réaliser actuellement que dans la forme qui a été donnée au *Bureau suisse de renseignements de Zurich.*

L'Angleterre possède une entreprise qui, quoique restreinte et de caractère privé, joue un grand rôle dans la branche qu'elle groupe, la *British Engeener Association*, travaillant spécialement avec la Chine. Mais l'Allemagne est allée plus loin encore par le *Handelsvertragsverein* qui a pour but, outre l'assistance juridique aux exportateurs allemands, la fondation de nombreuses sociétés réunissant les commerçants allemands à ceux d'un autre pays, soit ce qu'on appelle *die doppelstaatlichen Verbände*. Ceux-ci s'occupe de nouer des relations économiques entre les deux nations au moyen d'échange de renseignements et de facilités qu'elles s'accordent mutuellement. En 1914, il en existait plusieurs dont la plus ancienne, le *Deutsch-Russische Verein zur Pflege und Förderung der gegenseitigen Handelsbeziehungen ;* les autres rattachaient les commerçants de France, du Canada, du Brésil, de l'Amérique du Sud, des Balkans, de l'Autriche-Hongrie à ceux d'Allemagne. Une société avec les États-Unis était en formation.

CHAPITRE VIII

Les banques d'exportation.

En terminant cette série d'études, j'aborde un sujet qui fait beaucoup de bruit dans la presse actuellement : les banques et leur importance pour l'expansion de notre commerce extérieur.

Cette importance est, en effet, considérable et se manifeste dans deux groupes d'opérations bancaires :

1. L'ouverture de crédits aux exportateurs, soit en simples comptes-courants, soit par la négociation de traites libres ou documentaires, soit encore au moyen d'acceptations. Toutes ces opérations permettent à l'exportateur de remédier aux longs termes de paiement — jusqu'à une année et plus — consentis à la clientèle ;

2. diriger l'exportation des capitaux nationaux à l'étranger de façon à ce qu'ils assurent la conquête de nouveaux débouchés pour l'industrie nationale et qu'ils reviennent au pays, en partie du moins, en paiement des marchandises dont ils auront favorisé la commande. Car un pays qui veut exporter des marchandises doit aussi exporter des capitaux, fût-il même obligé de compenser ceux qui sortent par de l'argent étranger, c'est une nécessité.

Jusque vers la fin du siècle dernier, on peut dire que l'Angleterre possédait un véritable monopole de fait dans le domaine des règlements internationaux. Aujourd'hui encore son importance est telle que la moitié au moins des échanges mondiaux se liquide par l'entremise de Londres.

Cette prépondérance du marché anglais tient à plusieurs causes, dont deux principales : le développement plus précoce et plus rapide du commerce anglais, et le fait que l'Angleterre est le premier pays du monde qui ait adopté résolument l'étalon d'or comme base de son système mo-

nétaire. C'est ainsi que la circulation des traites anglaises est devenue universelle et la monnaie anglaise a été élevée au rôle de monnaie internationale par excellence, tout au moins dans les relations avec les colonies et les pays d'outre-mer ; on tire neuf fois plus de traites de l'étranger sur l'Angleterre que de l'Angleterre sur l'étranger. Dans aucun autre pays, certainement, on ne trouverait une proportion, ou plutôt, une disproportion pareille.

D'après une statistique récente, l'Angleterre ne possède pas moins d'une vingtaine de banques étrangères (foreign banks) avec plus de 200 comptoirs, et 37 banques coloniales (colonial banks) ayant leur siège à Londres et plus de 4300 comptoirs dans les colonies. Ces banques présentent généralement cette caractéristique, par rapport aux banques allemandes et françaises, d'être autonomes, c'est-à-dire de ne pas être « contrôlées » dans le sens américain ou allemand du mot, de ne pas être sous la dépendance d'une autre banque de la métropole possédant la majorité des actions. [1]

C'est donc un ensemble formidable et sans pareil que représentent ces banques d'exportation anglaises. On peut dire qu'il n'y a aucune région importante d'outre-mer dans laquelle elles ne soient pas directement représentées. Et cependant les Anglais, loin de se déclarer satisfaits, viennent de fonder encore, en pleine guerre, par charte royale du 8 juin 1917, une puissante banque d'exportation : la *British Trade Corporation*, au capital initial de 2,500,000 £ réservé aux souscripteurs anglais. Le nouvel établissement aura pour but de développer le commerce d'exportation par des moyens nouveaux en Angleterre et empruntés en partie aux méthodes allemandes. Il devra, en particulier, accorder le crédit à longs termes aux exportateurs, créer des agences et bureaux d'information à l'étranger, financer les entreprises industrielles, etc.

Un autre exemple, encore plus caractéristique, de cet esprit nouveau qui souffle en Angleterre, est fourni par la *British-Italian Corporation*, fondée par un groupe de banques anglaises, au capital de 1 million de livres. Cet institut, secondé par un semblable de source italienne, la *Compagnia italo britannica*, aura pour tâche spéciale de faciliter les relations anglo-italiennes, dans une plus grande mesure que ce n'était le cas jusqu'ici. Il est significatif de constater que le gouvernement anglais lui-même s'est intéressé à ce mouvement d'expansion en accordant à la *British-Italian Corporation* une subvention annuelle pour dix ans de

[1] Voir à ce sujet Ch. Berrogain, l'*Expansion du commerce extérieur et l'organisation bancaire*, Paris, 1916, pp. 30 et ss., et l'intéressante conférence de G. Paillard sur l'*Expansion internationale des banques et la guerre*, publiée dans la *Revue suisse des Sciences commerciales*, n[os] d'avril et de mai 1918.

50,000 £, soit 5 % du capital, que la société s'engage à rembourser éventuellement avec ses bénéfices futurs[1]. Cette adaptation aux méthodes allemandes et cette entorse aux principes libéraux qui ont régi l'Angleterre jusqu'à nos jours, sont particulièrement suggestives.

Les méthodes allemandes : quelles sont-elles ?

L'Allemagne s'est efforcée, dès le début de son essor économique, d'établir des liens étroits avec les pays d'outre-mer par des institutions financières nationales. Elle y est arrivée en créant d'abord des succursales de ses grandes banques à Londres, celle de la *Deutsche Bank* en 1871[2], puis celle de la *Dresdner Bank* en 1895 et de la *Diskonto Gesellschaft* en 1900. De là, elles se sont répandues dans le monde entier, non pas en créant des succursales ou des agences proprement dites, mais plutôt des banques spéciales destinées uniquement à faire le commerce de banque avec l'étranger. Ces banques spéciales ne sont pas des établissements indépendants, comme ceux d'Angleterre ; elles sont, au contraire, très intimement liées aux banques qui les ont créées, lesquelles conservent la majeure partie ou même la totalité de leur capital-actions. C'est le système des *Tochtergesellschaften*, des « sociétés-filles » qui présentent de multiples avantages. Tout d'abord, celui d'une plus grande souplesse, d'une plus grande liberté d'action pour la Tochtergesellschaft demi-indépendante que pour la simple succursale. Puis l'avantage d'un risque plus limité et mieux réparti d'autant plus que ces sociétés-filles sont souvent créées par plusieurs banques de la métropole qui se répartissent entre elles le capital et par suite aussi les risques. Malgré toutes leurs audaces, les banques allemandes ont senti le danger qu'il pourrait y avoir à entremêler des affaires par trop dissemblables. L'escompte des traites à longues échéances, les opérations purement commerciales de leurs banques d'outre-mer, ne pouvaient être gérées que par une direction nettement distincte de celle des organes internes, et leur politique a certainement été clairvoyante à cet égard.

Cette politique est le produit d'une pensée créatrice dont le but à atteindre est connu de tous, mais dont les moyens d'action demeurent souvent ignorés. « Quand on étudie le mouvement et la direction des banques en Allemagne, écrit M. André Liesse, membre de l'Institut de France, on ne peut s'empêcher de constater que, lorsqu'on a démêlé tous les éléments de leur direction, il y a quelque chose qui vous échappe, c'est une action pour ainsi dire secrète, une action sourde, qui est l'action du

[1] *Nouvelle Gazette de Zurich*, Exportnummer 50 du 14 décembre 1917, article : *Britische Handels- und Finanzgesellschaften.*

[2] La *Deutsche Bank* a commencé par être représentée à Londres par une commandite, transformée en succursale en 1873.

gouvernement. Toutes les banques que les Allemands ont fondées à l'étranger, l'ont été avec l'appui de leur ministre des Affaires étrangères, avec l'appui de leurs agents de renseignements et souvent même sous la direction de l'autorité supérieure »[1].

La France a également reconnu l'avantage d'être représentée à l'extérieur par des institutions bancaires nationales, mais elle s'en est tenue à peu d'exception près au système des succursales[2]. Le *Crédit lyonnais*, notamment, possède le plus beau réseau de succursales à l'étranger, dont une à Genève depuis 1876. La seule exception à son sujet est due à des raisons fiscales; c'est la société-fille du Portugal, le *Crédit Franco-Portugais*. La *Société Générale* s'est inspirée du système allemand des filiales, en particulier dans la *Société Générale Alsacienne de Banque* à Strasbourg et dans la *Société Suisse de Banque et de Dépôts* à Lausanne. La finance française est également représentée dans de nombreuses banques étrangères.

Jusqu'à la veille de la guerre, les États-Unis sont restés en dehors de cette expansion extérieure des banques. C'est, en effet, la loi sur les banques du 23 décembre 1913 qui a autorisé les banques dites nationales à accepter et négocier les tirages commerciaux créés en faveur d'opérations internationales et à établir des succursales ou des agences à l'étranger[3]. A peine la nouvelle loi était-elle promulguée que plusieurs banques envoyaient des représentants à l'étranger, notamment dans l'Amérique du centre et du sud, en vue d'y établir des succursales. C'est surtout la *National City Bank* qui s'est déjà installée sur les principales places de l'Amérique latine et en Europe, à Gênes, Milan, Londres, Copenhague, Pétrograd. Elle se propose de créer un réseau de banques comprenant tous les grands marchés du monde, de manière à faciliter dans la plus large mesure le service d'information et d'encaissement du commerce américain.

C'est encore la *National City Bank* qui, en commun avec d'autres banques américaines, a créé l'*American International Corporation*, au capital initial de 50 millions de dollars, dont la moitié versée. Le but de cette importante société est d'appuyer l'expansion nord-américaine, notamment dans l'Amérique du Sud, par tous les moyens qui sont à sa disposition.

En fait de représentation directe à l'étranger, la finance suisse est plutôt pauvre. C'est à la *Banque Fédérale* que revient le mérite de la pre-

[1] Conférence de André Liesse, membre de l'Institut, au Conservatoire national des Arts et Métiers, le 14 décembre 1914, citée par Ch. Berrogain, *op. cit.*, p. 47.
[2] Voir Ch. Berrogain, *op. cit.*, pp. 78 et ss.
[3] Voir Ch. Berrogain, *op. cit.*, pp. 61 et ss.

mière initiative, par la création d'une succursale à Paris en 1890. Celle-ci fut toutefois supprimée au bout de quatre ans déjà, ensuite de la crise traversée par la banque vers 1891 et due en partie à une expansion trop exagérée. C'est ainsi que la nouvelle direction crut bien faire de liquider en 1894, non seulement les agences de Lucerne et de Sion, mais encore la succursale de Paris, qui fut reprise par une société nouvellement créée sous le nom de *Banque Suisse et Française* et à laquelle la *Banque Fédérale* n'est plus même intéressée aujourd'hui.

Tandis que ce rejeton de notre finance s'est aujourd'hui complètement émancipé, il n'en est pas de même d'une autre succursale fondée en 1898 par la *Société de Banque Suisse* à Londres. Cette création était largement justifiée par la nécessité de représenter la banque et le commerce suisse à Londres, cette place de beaucoup la plus importante des règlements internationaux. Pour en faciliter la réalisation, la *Société de Banque Suisse* reprit la suite de la société *Blake, Boissevain et C°*, à Londres, dont un des membres entra dans le Conseil d'administration de la maison mère, tandis que l'autre devint directeur de la nouvelle succursale. La *Swiss Bank Corporation*, comme on l'appelle aujourd'hui, est en pleine prospérité ; elle a rendu les plus grands services au commerce et à l'industrie suisses ; c'est elle, en particulier, qui sert d'intermédiaire à notre service des chèques et virements postaux pour effectuer les paiements en Angleterre à des conditions exceptionnellement avantageuses.

A côté de cette unique succursale, il y a lieu de mentionner diverses participations permanentes aux capitaux de banques étrangères. D'après les rapports annuels de nos deux plus grands instituts financiers, ce sont : pour la *Société de Banque Suisse :* 800,000 fr. au *Crédit commercial de France* et 275,000 fr. à la *Banque de Bruxelles ;* et pour le *Crédit Suisse :* 1,361,000 M. à la *Rheinische Creditbank* et 1,190,000 M. à la *Banque Allemande Transatlantique*, outre des participations à de nombreuses entreprises nationales du type « société financière » ou « trust ». Il s'agit, comme on le voit, de sommes relativement peu importantes, qui ne permettent pas de considérer ces institutions étrangères comme de véritables *Tochtergesellschaften* de nos banques suisses.

Nos industriels ont préféré jusqu'ici de traiter leurs affaires d'exportation avec leurs banquiers ordinaires plutôt que de s'adresser à des spécialistes. Et on ne se plaint pourtant pas trop, en Suisse, de difficultés à obtenir un crédit à découvert auprès des banquiers. Les banques sont assez larges, au contraire ; elles ont comme garantie de leurs avances, outre la bonne foi d'industriels qu'elles connaissent et suivent au jour le jour, l'actif même de l'entreprise. C'est une des causes du si grand dé-

veloppement du crédit d'acceptation et des fortes avances à découvert que les bilans de nos banques accusent à la fin de chaque exercice.

Pourtant les avantages que procurent les banques spéciales d'exportation sont considérables. Ce sont elles qui ont le mieux favorisé la prodigieuse expansion du commerce allemand dans le monde, en faisant jusqu'à de la vente par acompte avec réserve de propriété au nom des exportateurs et, surtout, en finançant les entreprises les plus diverses à l'étranger dans le but de devenir ensuite leurs fournisseurs. Au contact permanent des marchés d'outre-mer et par leurs opérations avec les commerçants et les importateurs qui y travaillent, elles sont mieux à même de renseigner leurs nationaux sur des questions de débouchés et de solvabilité que n'importe quel office d'informations. Elles auraient encore l'avantage, pour nous autres Suisses, de nous libérer de la dépendance de Londres ou d'autres places étrangères.

On conçoit que la création de telles banques soit souvent préconisée dans la presse et qu'elles comptent de chauds partisans. La question a été portée jusque dans nos conseils législatifs où on a demandé à l'État de s'occuper de la fondation d'une banque d'exportation. Mais il semble douteux qu'une seule institution pour l'ensemble du marché mondial suffise ; il faudrait faire appel à plusieurs banques travaillant chacune avec une région déterminée. Les conditions de crédits, de paiements varient suivant les pays, comme aussi les principaux articles d'importation et d'exportation de et pour chacun d'eux, ne sont pas nécessairement les mêmes. Une spécialisation s'impose, comme le prouve, d'ailleurs, l'exemple de l'Angleterre et de l'Allemagne. On parle d'une banque pour la Russie, d'une autre pour le Levant, d'une troisième pour l'Extrême Orient, puis d'autres encore pour l'Amérique Centrale et du Sud, pour l'Afrique.

Une seule expérience a été tentée jusqu'ici. Il s'agit de la *Schweizerisch-Südamerikanische Bank* (Banko Suizo-Sudamericano), à Zurich, fondée en 1912 par le *Crédit Suisse* et la *Banque Fédérale,* avec un capital de 20 millions de francs, dont la moitié versée, et des succursales à Buenos-Aires et Lugano. Cette banque suisse d'exportation semblait débuter sous les plus heureux auspices : elle était destinée à notre débouché le plus important d'outre mer, après les États-Unis ; elle pouvait compter sur l'appui de deux grandes banques suisses, et profiter en même temps des expériences faites par l'une d'entre elles, le *Crédit Suisse,* avec la *Banque Hypothécaire Suisse-Argentine* ; elle avait à sa tête un homme ayant vécu une trentaine d'années dans le pays même, ancien fondé de pouvoirs d'une des maisons de banque les plus réputées de Buenos-Aires. Bref, les conditions les plus favorables étaient réunies et l'inté-

ressante tentative de nos deux banques suisses pouvait paraître, à cet égard, d'autant plus décisive.

Aussi la déception fut-elle grande lorsqu'on apprit, en mars 1917, que la *Schweizerisch-Südamerikanische Bank* allait être abandonnée par ses fondateurs et reprise par la *Banque Française et Italienne pour l'Amérique du Sud*, à Paris. L'échec de cette tentative est particulièrement regrettable. Celle-ci s'est heurtée à des difficultés considérables, dont les unes sont peut-être exceptionnelles et passagères, les autres permanentes. Parmi ces dernières, les principales sont celles de personnes et de surveillance, qui semblent avoir été décisives dans le cas présent. Il ne faut pas oublier non plus que les relations commerciales de la Suisse ne sont pas assez intensives avec aucun pays d'outre-mer pas même les États-Unis, pour qu'une succursale de banque y trouve un aliment principal et encore moins suffisant de ses opérations. Force lui sera donc de pratiquer les affaires générales de banque avec la clientèle du pays où elle est établie. Or, comme le remarquait déjà M. le Dr Jul. Frey, à la première assemblée des banquiers suisses en 1913[1], les risques d'exploitation à l'étranger sont sans doute plus grands pour la banque que pour l'industrie, parce que les lois et les coutumes, si importantes pour la banque, varient dans chaque pays, tandis que les éléments d'une fabrication déterminée sont en somme partout les mêmes. Il faut aussi avouer que l'industrie suisse n'a pas soutenu la *Schweizerisch-Südamerikanische Bank* comme elle aurait dû et pu le faire. Mais l'exemple des banques anglaises et allemandes, qui travaillent pour les exportateurs du monde entier sans distinction de nationalités, est là pour prouver que toute entreprise strictement nationale de ce genre est vouée à l'insuccès. Cette nécessité d'agrandir le cadre des opérations empêchera fatalement toute collaboration financière de la part de l'État, tant de la Confédération que des cantons ; les vœux qui sont émis à ce sujet risquent fort de ne jamais pouvoir être réalisés.

Des institutions bancaires spéciales pourraient, il est vrai, jouer un rôle utile au point de vue de l'écoulement des produits de nos industries d'exportation, en assurant un meilleur rendement des capitaux qui passent la frontière. Le public suisse souscrit volontiers à des fonds publics étrangers, et les titres, actions et obligations, d'entreprises industrielles, de transport et de mines des pays d'outre mer ne manquent pas dans les porte-feuilles nationaux. Cependant une meilleure utilisation des fonds publics étrangers en faveur de nos industries d'exportation est quelque

[1] *Procès-verbal de la première Assemblée générale ordinaire de l'Association des Représentants de la Banque en Suisse, tenue à Genève le 18 octobre 1913.*

peu difficile. Nous n'avons pas à offrir, comme l'Allemagne par exemple, du matériel de guerre aux États débiteurs. La seule branche d'activité nationale qui puisse, par ce moyen, être favorisée dans ses exportations est l'industrie des machines et plus spécialement l'industrie électrique. Dans ce domaine restreint, nous ne sommes pas restés en arrière. L'initiative privée a fondé plusieurs sociétés financières qui, par l'absorption d'une partie du capital-actions et obligations de compagnies de transport, d'énergie électrique, etc., ont amené à l'industrie suisse la conclusion de contrats importants. Les trois principales de ces banques dites « trusts » sont la *Banque pour Entreprises électriques*, à Zurich, la *Société suisse pour l'Industrie électrique*, à Bâle, et la *Société Franco-suisse pour l'Industrie électrique*, à Genève. Je cite à part la *Motor* qui est une création de la maison *Brown, Boveri & Cie* et non de banques comme les précédentes. Malheureusement l'influence étrangère est trop manifeste, surtout dans la première de ces sociétés, pour qu'elles puissent inspirer confiance absolue à une époque où cette confiance devient la condition *sine qua non* du succès dans les pays qui sont en état de guerre avec les Empires centraux.

Les produits de nos autres industries d'exportation, la broderie, l'horlogerie, les soieries, les denrées alimentaires s'écoulent de préférence sans intermédiaire et arrivent directement aux importateurs et grossistes. Il n'est guère possible ici de financer les maisons de gros. Le champ d'activité d'une banque d'exportation se réduit forcément au premier groupe d'opérations, l'ouverture de crédits à l'exportateur. Cependant elle pourrait, dans quelques cas, être utile à l'importation de la matière première nécessaire à nos industries et des denrées alimentaires dont nous avons besoin. Une banque pour l'Extrême-Orient trouverait, par exemple, un appoint sérieux dans l'approvisionnement de notre pays en soie brute, en riz, etc.

Je crois la solution de cet important problème du domaine de l'initiative privée. C'est ce qui m'autorise à ne pas insister plus longuement, mon travail étant fait surtout au point de vue du rôle de l'État en matière d'expansion commerciale. Si ce problème n'a pas été résolu par l'affirmative jusqu'ici autrement que par la malheureuse tentative de la *Banque Suisse Sud-américaine*, c'est que l'industrie et la finance suisses ne l'ont pas jugé opportun. Les banques commerciales, notamment la *Société de Crédit Suisse, la Société de Banque Suisse*, laquelle ne compte plus aucun étranger dans son Conseil d'administration, la *Banque Fédérale*, ainsi que nos *Banques cantonales* semblent suffire aux exigences actuelles. Au-dessus d'elles, la *Banque Nationale*, par sa politique d'escompte, leur a grandement facilité la tâche. Une certaine spécialisa-

tion existe déjà dans une assez grande mesure, qui découle de la répartition géographique des industries : les banques de La Chaux-de-Fonds s'occupent principalement de l'horlogerie et du commerce des métaux précieux, tandis que celles de Saint-Gall vouent toute leur attention à l'industrie de la broderie, etc.

Le jour où les conditions de commerce seront telles qu'une ou plusieurs banques spéciales d'exportation sembleront indispensables à la conquête de nouveaux débouchés, à la conservation de ceux qui nous sont déjà acquis, comme aussi au maintien de l'indépendance de nos industries —, et ce jour peut bien être proche étant donné la tournure que prend la guerre — il est plus que probable que les sacrifices nécessaires seront faits par les intéressés eux-mêmes, les exportateurs et les banques suisses.

CONCLUSION

Si nous sommes réduits aujourd'hui à concentrer tous nos efforts sur le grave problème de notre ravitaillement en produits de première nécessité, un jour viendra — qui n'est peut-être pas très éloigné — où la lutte pour les débouchés sur le marché mondial sera de nouveau le gros souci de notre économie nationale. Il ne faut pas que les difficultés du moment absorbent tout notre temps ; il ne s'agit pas seulement de vivre pendant la crise, mais encore de lui survivre !

Malgré le magnifique esprit d'adaptation qu'a déployé l'industrie suisse au cours de la guerre actuelle, sa situation reste précaire. Sa trop grande spécialisation dans les articles de luxe et de qualité, ainsi que l'énorme immobilisation de capitaux dans des entreprises ne visant que l'argent étranger, l'industrie hôtelière, nous mettent dans un embarras plus prononcé que d'autres neutres qui possèdent de la matière première en plus du travail comme valeur d'échange. La guerre a pour conséquence la disparition totale du crédit et une immense destruction de capitaux, d'où résulte une hausse exagérée des prix. Ce n'est pas prophétiser que de prédire une crise économique sans précédent pour les années qui suivront la conclusion de la paix, nous en ressentons déjà les signes avant-coureurs. La puissance d'achats des belligérants et du monde entier diminue proportionnellement à la destruction des capitaux, qui est déjà considérable ; les articles de luxe seront naturellement les premiers atteints. Il est aussi à prévoir un rehaussement des droits de douane dans tous les pays, nouvelle difficulté en perspective pour nos industries d'exportation. Les conditions du commerce sur le marché international s'aggravent ; le moins que nous puissions faire est de cher-

cher à suivre ces aggravations, de nous informer sur les besoins actuels, afin d'agir en temps opportun.

C'est justement ce à quoi tendent les diverses institutions d'expansion commerciale que j'ai passé en revue. En les considérant au point de vue suisse, on peut les classer en deux groupes : le premier comprend celles qui sont de réalisation plus ou moins immédiate comme le renforcement de notre représentation diplomatique et consulaire, la centralisation du service de renseignements, la création d'un Département fédéral du commerce et celle de Chambres de commerce à l'étranger ; une d'elles, même, fonctionne déjà, la Foire suisse d'échantillons que Bâle va développer sur des bases vraiment nationales. Dans le second, rentrent les musées commerciaux, les sociétés et banques d'exportation qui constituent une étape plus lointaine et qui viendront compléter dans la suite celles du premier groupe. Pour l'heure, l'attention des autorités se porte essentiellement sur les améliorations à apporter au service d'informations, minimum jugé tout à fait indispensable dans les circonstances actuelles.

Il est incontestable que notre pays a été et est encore un des plus mal renseignés sur la situation tant politique qu'économique de l'étranger. L'imprévoyance et l'optimisme aveugle dans lesquels la guerre mondiale nous a surpris en sont une preuve évidente. Il a fallu trois ans pour que certains milieux helvétiques reviennent de leurs illusions. Et cette plus juste compréhension des faits n'est pas allée sans faux pas dont nous avons grandement souffert et dont le dernier, l'affaire Grimm-Hoffmann, a été le plus critique, mais aussi le plus salutaire.

La lutte armée se double d'une lutte économique encore plus âpre, s'il est possible, que la première et qui se prolongera vraisemblablement bien après la conclusion de la paix. Les difficultés nouvelles qu'elle crée particulièrement aux neutres, ainsi que le sentiment toujours plus précis de notre infériorité en matière de représentation diplomatique et consulaire, ont enfin fait comprendre aux Suisses — non seulement aux autorités et aux milieux intéressés, mais au peuple tout entier — la nécessité absolue de renforcer considérablement et dès aujourd'hui notre service d'informations.

J'ai essayé de montrer, au cours de cette étude, où ce service manquait et quel profit notre pays pourrait retirer des nombreuses institutions érigées dans ce but par les autres États. Il n'est pas question de fournir un unique et suprême effort pour rattraper d'un seul coup le temps perdu en discussions, je ne le crois pas. Nous continuerons à créer et à bâtir suivant les besoins du moment ; mais où l'esprit nouveau se fera sentir, c'est dans l'absence, espérons totale, d'opposition

aux projets qui sont en voie de réalisation ou à l'étude. C'est du moins ce que permet d'entrevoir le postulat de MM. Buehler, Meyer et Micheli[1], à la dernière session d'automne du Conseil national, réclamant un renforcement de notre représentation diplomatique et consulaire. L'urgence de cette mesure a été reconnue également par le Conseil fédéral qui a promis d'y vouer toute son attention.

Les motionnaires ont surtout relevé les défectuosités de notre diplomatie. Pour la mettre à la hauteur de sa tâche au point de vue économique, trois moyens ont été énoncés spécialement et chaleureusement recommandés : 1. les consuls de carrière, 2. des attachés commerciaux aux légations et des secrétaires professionnels à nos principaux consulats honoraires, 3. enfin, la constitution de Chambres de commerce sur les places étrangères importantes. Les avantages et les inconvénients de chacun d'eux ont été reconnus et il ressort des discussions que ce sera surtout aux deux derniers que l'on demandera de suppléer aux lacunes du système actuel. M. Meier a en outre parlé de l'importance d'une meilleure centralisation des renseignements et a souhaité la création prochaine d'un Département fédéral du Commerce. Le projet d'un bureau consulaire a aussi été développé, ce qui donne à entendre que l'idée d'un Office suisse du commerce extérieur compte de nombreux partisans.

Le postulat Buehler et consorts demande également, et c'est ce qui le différencie de tous ses prédécesseurs, « d'élever les crédits alloués aux légations et à leur personnel afin de tenir compte du renchérissement de la vie et de faciliter le recrutement de nos représentants diplomatiques et économiques qui vont se trouver en face de tâches nouvelles et importantes ». Cette innovation peut être saluée sans arrière-pensée ; on a enfin compris où le régime actuel cloche. Non seulement la Suisse n'accorde pas assez à ses représentants de carrière, mais la manière de l'accorder est défectueuse. Le budget fédéral prévoit une subvention globale pour chaque poste sans préciser quelle est la somme qui est considérée comme traitement du titulaire et celle qui doit faire face aux dépenses courantes de l'institution. De fausses considérations de politique intérieure ont poussé nos autorités à procéder de cette façon ; on a trop craint l'animosité du peuple contre les gros traitements. C'est le moment de rompre avec le passé et de fixer franchement les honoraires de nos représentants, soit par classe, soit suivant les postes. Les questions qui découlent de cette partie du problème, les indemnités en cas

[1] Voir *Journal de Genève* des 3, 4 et 5 octobre 1917 et la *Nouvelle Gazette de Zurich* du 5 octobre 1917, Exportnummer 40.

de mise à disposition, de rappel temporaire, comme celles en cas de maladies contractées en cours d'activité, et tout ce qui concerne les pensions et retraites, devront être liquidées en même temps. En ce faisant, nous résoudrons en partie la grave question de personne.

Une réorganisation telle que celle qui est à la veille de s'accomplir dans notre représentation extérieure exigera des sommes assez considérables, mais encore difficiles à évaluer tant que le Conseil fédéral n'en a pas arrêté les points principaux.

M. C. Benziger, dans son article [1], demande qu'il soit inscrit au budget fédéral, sans plus tarder, de nouvelles subventions pour une somme supérieure au million, à répartir comme suit :

Fr. 250,000.— à la division du commerce.
» 150,000.— au service d'informations et à la rédaction de la *Feuille officielle suisse du commerce.*
» 500,000.— aux consulats, ce qui triplerait les moyens financiers mis à leur disposition.
» 100,000.— en faveur des expositions.
» 200,000.— somme minimale en vue de la création des postes diplomatiques et commerciaux en discussion actuellement, en premier lieu l'attaché commercial de Londres et la Chambre de commerce de Paris.

Fr. 1,200,000.— au total, ce qui n'équivaut pas le $^1/_2$ $^0/_{00}$ du total de notre commerce extérieur. Il est plus que probable que la somme minimale sera sensiblement dépassée si le Conseil fédéral donne suite aux vœux émis dans les milieux intéressés, mais nous resterons tout de même dans des proportions modestes par rapport à l'importance du commerce d'exportation et au total de notre budget.

Où trouver de quoi faire face à ces nouvelles dépenses? J'ai déjà cité le prélèvement d'une taxe minime ou d'une contribution annuelle au prorata des affaires avec l'étranger de chacun de nos exportateurs. Ce sont déjà d'anciennes propositions; d'autres ont surgi et paraissent intéressantes. On a suggéré, par exemple, de réserver le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre pour la constitution d'un fonds national permettant à nos autorités d'être plus larges dans leurs subventions pour l'expansion de notre commerce extérieur. L'idée d'un fonds est alléchante et a été reprise par le correspondant bernois de la *Gazette de Lausanne* [1]; il propose de faire un appel semblable à celui qui vient d'être lancé en faveur de l'Office fédéral du Tourisme auprès des ban-

[1] C. Benziger, article cité, *Wissen und Leben* du 15 avril 1917, page 76.
[2] *Gazette de Lausanne* du 9 septembre 1917.

quiers, commerçants en gros et industriels, et qui a obtenu un succès inespéré. Le principal est, en pareil cas, d'établir les bases légales et pratiques du fonds et une organisation qui inspire confiance aux donateurs. Il est en outre de toute nécessité que le Conseil fédéral conserve la haute main dans la gestion de ce fonds afin de maintenir notre représentation extérieure à la portée de tout le monde. C'est une condition indispensable pour la popularité de cette importante institution.

Enfin, on a émis la possibilité suivante pour le cas où l'octroi de fortes subventions officielles aux attachés commerciaux se heurterait à des questions de formalités : Les fédérations économiques principales de la haute banque, de l'industrie, du commerce, des arts et métiers pourraient charger l'attaché de leur envoyer un rapport annuel sur des sujets qui les intéressent particulièrement, moyennant versement d'une finance à fixer. Il serait possible d'arrondir ainsi d'une dizaine de milliers de francs, et plus s'il le faut, le traitement officiel des titulaires. Ici encore, il faudra parer au danger déjà signalé, que des milieux restreints accaparent toute l'activité des représentants aux dépens de l'ensemble des intéressés et des autorités fédérales elles-mêmes.

Pour compléter cette réorganisation qui sera de longue haleine, et afin de créer une collaboration très étroite entre les milieux intéressés et les pouvoirs publics, on parle de constituer un *Conseil économique suisse* du genre du *Conseil supérieur du commerce et de l'industrie français* ou du *Volkswirtschaftsrat* prussien [1]. Ces deux institutions sont déjà de dates anciennes, le premier de 1831, le second de 1880 ; leurs membres sont choisis parmi les commerçants et les industriels du pays et devraient se réunir pour la discussion de toutes les questions touchant l'économie nationale. En fait, ni l'un ni l'autre ne fonctionne plus ; le *Conseil français* fut consulté à deux ou trois reprises sur des tarifs de douane et de transport, mais n'a plus été convoqué depuis très longtemps ; le *Volkswirtschaftsrat* fut rassemblé en 1881 et 1887, au sujet des lois sociales, par Bismarck qui n'a pas réussi à faire admettre ce rouage à ses successeurs.

Les membres du *Conseil économique suisse* se recruteraient dans tous les domaines de notre économie nationale ; ils fonctionneraient comme conseillers indépendants élus par le Conseil fédéral et non point comme représentants de tel ou tel groupement économique. Jusqu'à présent les autorités fédérales ont trouvé dans les trois grandes associations profes-

[1] *Nouvelle Gazette de Zurich* du 12 janvier 1917, Exportnummer 2. — *Nouvelle Gazette de Zurich* du 9 novembre 1917, Exportnummer 45. — G. Paillard, article cité, *Annuaire du Commerçant pour 1918*, pages 48 et ss.

sionnelles, l'*Union suisse du Commerce et de l'Industrie*, l'*Union suisse des Arts et Métiers* et l'*Union suisse des Paysans*, une collaboration éclairée et efficace. En créant un nouveau rouage consultatif, on risquerait d'abord de mécontenter les *Vorort* de ces trois groupements, puis il ne faut pas s'imaginer pouvoir soustraire le *Conseil économique* à leur influence.

L'opinion serait plus favorable à une *Commission extraparlementaire du commerce extérieur* fonctionnant à côté des associations professionnelles et qui réunirait un certain nombre de personnes directement intéressées au commerce d'exportation. Cette commission aurait voix consultative dans les délibérations de tous les organes fédéraux concernant notre commerce avec l'étranger. Elle aurait l'avantage de représenter directement les vœux des intéressés et non pas indirectement, comme le *Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie* ou le *Deutscher Handelstag* de nos voisins du Nord, qui sont eux-mêmes des émanations de groupements d'intérêts.

Toute cette dernière question est subordonnée à la distribution administrative du futur Conseil fédéral de neuf membres qui nous dotera d'un Département fédéral du Commerce.[1] Remarquons, en outre, qu'une Commission pour le commerce extérieur n'empêchera pas la formation de commissions pour l'agriculture, pour l'industrie, pour les arts et métiers, à rattacher à leurs départements respectifs.

Enfin, il ne faudrait pas croire qu'il suffit de développer nos institutions d'expansion commerciale pour développer du même coup notre commerce extérieur. Il n'existe aucun rapport direct entre l'appui officiel de l'État et le succès de nos exportations. L'Autriche et la France, par exemple, qui ont multiplié leurs efforts dans ce sens, voient leurs exportations n'augmenter que très faiblement. Ici, plus que partout ailleurs, l'essentiel est l'esprit d'initiative dont feront preuve nos commerçants et nos industriels. Les institutions préconisées au cours de cette étude ne constituent qu'un moyen de mieux documenter et de mieux renseigner cette initiative privée, de qui dépend notre avenir. Je suis convaincu que, sous ce rapport, le peuple suisse ne faillira pas à la renommée dont, à juste titre, il est fier.

[1] L'augmentation du Conseil fédéral de sept à neuf membres a été repoussée. Mais je crois qu'elle s'imposera sous peu comme une nécessité.

BIBLIOGRAPHIE CONSULTÉE

(Rangée dans l'ordre des dates de publication)

A. Littérature officielle.

Règlement pour les consuls suisses du 1er mai 1851, Recueil officiel des lois, 1re série, II, pp. 293 et ss.

Règlement pour les fonctionnaires consulaires du 26 mai 1875, Recueil officiel des lois, nouv. série, I, pp. 492 et ss.

Loi fédérale concernant les traitements des fonctionnaires et employés fédéraux du 2 juillet 1897, Recueil officiel des lois, nouv. série, XVI, pp. 270 et ss.

Arrêté fédéral concernant le personnel des légations du 11 octobre 1907, Recueil officiel des lois, nouv. série, XXIII, pp. 623 et ss.

Arrêté fédéral concernant l'organisation de l'administration fédérale de 1914, Recueil officiel des lois, nouv. série, XXX, pp. 292 et ss.

Feuille fédérale suisse, 1867, II, pp. 300 et ss. ; 1875, III, p. 759 ; 1877, IV, pp. 1 et ss. ; 1882, I, pp. 5 et ss. ; 1884, III, pp. 71 et ss. ; 1892, II, pp. 29, 55 et 409 ; 1893, III, pp. 69 et ss. ; 1895, I, p. 860 ; 1901, I, p. 419. ; 1909, IV, pp. 347 et ss.

Procès-verbal de la Conférence convoquée par le Département fédéral du Commerce et de l'Agriculture au sujet de l'organisation des consulats suisses, le 26 janvier 1881, Berne 1881.

Eidgenossischer Staats-Kalender, 1913.

B. Littérature générale.

Furrer, *Wörterbuch der schweiz. Volkswirtschaft,* article *Interessevertretung im Auslande,* II. Band, pp. 69 et ss. Berne 1889.

H. Bonfils, *Manuel de Droit international public,* chapitre *Les Consuls,* pp. 376 et ss. Paris 1898.

T. Geering, *Die Handelspolitik der Schweiz am Ausgang der 19. Jahrhundert.* Berlin 1902.

Reichesberg, *Handwörterbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung,* article *Konsularwesen,* II. Band, pp. 773 et ss. Berne 1905.

La Suisse économique. Conférences données au Ier cours international d'expansion commerciale à Lausanne, du 12 août au 7 septembre 1907. 2 vol., Lausanne 1908.

La Suisse, Etude géographique, démographique, politique et historique, publication du *Dictionnaire Géographique de la Suisse,* chap. XI et XII. Neuchâtel 1909.

Geering et Hotz, *Wirtschaftskunde der Schweiz.* Zurich 1910.

P. Clerget, *La Suisse au XXe siècle.* Paris 1912.

Berichte des schweiz. Handels und Industrievereins. Zurich 1883, 1898, 1912, 1913, 1915, 1916.

C. Littérature spéciale sur l'ensemble de la question.

J. Gfeller, *Voies et moyens du développement industriel et commercial.* Berne 1885.

Wunderli von Muralt, *Unsere Vertretung der wirtschaftlichen und kommerziellen Interessen im Auslande.* Zurich 1886.

H. Moser, *Les relations commerciales de la Suisse avec l'étranger.* Genève 1887.

Lionel O'Radiguet, *Étude sur la représentation extérieure de la Suisse.* Delémont 1901.

A. Georg, *Quelques considérations sur la représentation de la Suisse à l'étranger et le recrutement de son personnel diplomatique. Bulletin commercial suisse, 1903,* no 13.

A. Georg, *Le commerce au service de l'industrie nationale.* Genève 1904.

J. Wilhelm, *Exportförderung.* Vienne et Leipzig 1908.

O. Fischer, *Die schweizerische Konsularreform und die Frage der Förderung unserer wirtschaftlichen Ausseninteressen.* Berne 1909.

H. Schuler, *Die Förderung des schweizerischen Aussenhandels. Raschers Jahrbuch,* I, Zurich 1909.

R. de Weck, *La représentation diplomatique de la Suisse.* Fribourg 1911.

P. Mori, *Der Exporthandel der Schweiz und die Handelsbeziehungen mit den Nachbarstaaten.* Berne 1912.

P. H. Schmidt, *Die schweizerischen Industrien im internationalen Konkurrenzkampf.* Zurich 1912.

T. Geering, *Der Export der Schweiz und seine Förderung. Taschenkalender für Kaufleute 1913,* pp. 38 et ss.

J. Steiger, *Die schweizerische Industrie auf dem Weltmarkt.* Genève 1913.

R. Studer, *Hülfsmittel für den schweizerischen Export.* Berne 1914.

A. Junod, *Le jeune commerçant suisse à l'étranger.* Zurich 1914.

H. David, *Die diplomatiche und wirtschaftliche Vertretung der Schweiz im Auslande.* Zurich 1915.

W. Eggenschwyler, *Die schweizer. Volkswirtschaft am Scheideweg. Schweizer Zeitfragen,* no 44, Zurich 1915.

H. Töndury, *Wirtschaftliche Unabhängigkeit? Schriften für schweizer. Art und Kunst*, nº 9, Zurich 1915.

Ed. Boos-Jegher, *Unsere Absatzverhältnisse in Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft. Schriften für schweizer. Art und Kunst*, nº 20, Zurich 1916.

H. Töndury, *Wirtschaftliche Interessenvertretung im Auslande. Das Schweizerland,* II. Jahrg. 1916, pp. 430 et ss.

P. Mori, *Neue Wege schweizerischer Exportpolitik. Schweizer Zeitfragen*, nº 49, Zurich 1916.

J. Rittener, *L'expansion économique de la Suisse après la guerre.* Genève 1916.

C. Benziger, *Unsere auswärtige Vertretung und ihre Kritiker*,
paru d'abord dans *Wissen und Leben*, X. Jahrg. — I. *Die diplomatiche Vertretung*, 1er et 15 décembre 1916, 1er janvier 1917. — II. *Die wirtschaftliche Vertretung*, 1er et 15 avril, 1er mai 1917;
puis dans la série des *Schweizer Zeitfragen*, nº 52, Zurich 1917.

G. Paillard, *Pour notre Expansion économique*, dans la *Revue économique vaudoise*, 7me année, et dans l'*Annuaire du Commerçant*, 1re année, Neuchâtel 1917.

Les journaux et revues suisses et étrangers de ces dernières années, plus particulièrement ceux cités au cours de la présente étude.

D. Littérature spéciale se rapportant :

1. Aux consuls de carrière :

Gutachten des schweiz. Handels und Industrievereins über die Errichtung schweiz. Berufskonsulate. Zurich 1886.

R. Comtesse, *Quelques considérations sur la représentation diplomatique et consulaire de la Suisse.* La Chaux-de-Fonds 1895.

G. Créon, *L'organisation consulaire française*, article paru dans le *Périodique de l'Association des licenciés de l'École des Hautes études commerciales, consulaires et coloniales de Liège*, nº 2. Hiver 1910-11.

E. Baumann, *Anstellung und Besoldung im Konsulardienst Grossbritanniens, der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs, Œsterreich-Ungarns und Deutschlands.* Altona 1915.

2. Aux attachés commerciaux :

A. Onken, *Die schweizerische Konsularfrage.* Berne 1886.

Köchlin Geigy, *Export und Handelsattaché.* Bâle 1887.

A. Onken, *Zur schweizerischen Konsularfrage. Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik*, 1893.

3. Au bureau consulaire et à l'office du commerce extérieur :

W. Wendlandt, *Handelsauskunftsstelle des Auslandes.* Berlin 1900.

G. Lecarpentier, *Le commerce international.* Paris 1908.

P. Clerget, *Manuel d'économie commerciale*. Paris 1909.
M. Apt, *Aussenhandelsamt*. Leipzig 1916.

4. Aux Chambres de commerce à l'étranger :

J. Vallotton, *Les Chambres de commerce*, dans la *Suisse économique*, Conférences données au premier cours international pour l'expansion commerciale, à Lausanne, août et septembre 1907. Lausanne 1908, tome II, pp. 241 et ss.
Mitteilungen der Deutschen Handelskammer in der Schweiz. Genève 1915, 1916, 1917.
Annuaire de la Chambre française de commerce pour 1917. Genève 1917.

5. Aux missions économiques et agences commerciales :

M. Huber, *Bericht über die Möglichkeit der Erweiterung der Handelsbeziehungen der Schweiz mit Ostasien*. Zurich 1901.
M. Huber, *Bericht über die Möglichkeit der Erweiterung der Handelsbeziehungen der Schweiz mit Australien und China*. Zurich 1902.
A. Kaiser, *Aegyptische Wirtschaftsverhältnisse*. Berne 1907.

6. Aux musées commerciaux :

Bericht der aargauischen Handelskammer über das Jahr 1903. Aarau 1904.
Procès-verbal de l'Assemblée de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie du 6 mai 1912, à Lucerne.
L. Genoud, *Le musée industriel de Fribourg*. Fribourg 1914.

7. Aux expositions universelles :

G. Girault, *Les expositions universelles et leurs résultats économiques*. Paris 1902.
W. Meile, *Die Schweiz auf den Weltausstellungen. Schweizer. Wirtschaftsstudien*, nº 2, Zurich 1914.

8. Aux foires d'échantillons :

Die Leipziger Messe. Leipziger Skizzen, Heft 1. Leipzig 1907.
Die Leipziger Messe. Kaufmännische Bücherei, Munich 1909.
Les *prospectus* pour les *Foires de Bâle* de 1916, 1917 et 1918.
Le *prospectus* pour le *Comptoir suisse d'échantillons* du 1er juin 1917 au 28 février 1918 à Bâle.
La *Revue officielle de la Foire suisse d'échantillons à Bâle*, 1re année, 1917.

9. A la Société suisse d'exportation :

Procès-verbal de l'Assemblée de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, du 6 mai 1912, à Lucerne.
A. Curti, *Ein schweizerischer Exportverband*. Zurich 1914.
K. Welter, *Die Exportgesellschaften und die assoziative Exportförderung in der Schweiz im 19. Jahrhundert*. Berne 1915.

10. **Aux banques d'exportation :**

Procès-verbal de la première Assemblée générale ordinaire de l'Association des représentants de la Banque en Suisse, tenue à Genève le 18 octobre 1913.

Th. Lüchinger, *La question d'une banque d'exportation en Suisse*, dans le *Bulletin de la Société des anciens élèves de l'École supérieure de Commerce de Neuchâtel*, IXme année, no 12, décembre 1913. Neuchâtel 1913.

Ch. Berrogain, *L'expansion du commerce extérieur et l'organisation bancaire.* Paris 1916.

P. Mori, *Exportbanken und deren Nutzbarmachung für die schweiz. Volkswirtschaft. Schweizer Zeitfragen,* no 53, Zurich 1917.

G. Paillard, *L'expansion internationale des banques et la guerre*, dans la *Revue suisse des Sciences commerciales,* nos d'avril et de mai 1918.

TABLE DES MATIÈRES

